

Zitting 1977–1978

## 15 081 **Hoofdpijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81)**

Nr. 2

### NOTA

#### INHOUD

- § 1 Inleiding 5
- § 2 Macro-economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren 13
- § 3 Macro-problematiek tijdens de kabinetsperiode voor de langere termijn 15
- § 4 De doelstellingen van het macro-economische beleid 17
- § 5 Hoofdpijnen van de beleidsaanpak 19
- § 6 Perspectieven voor de middellange termijn 21
- § 7 Het beleid ten aanzien van het financieringsstekort 22
- § 8 Ontwikkeling collectieve uitgaven 26
- § 9 Rijksuitgaven 31
- § 10 Maatregelen ter beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven in ruime zin 37
- § 11 Gerichte maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt en de economische structuur 49
- § 12 Inkomenspolitiek kader 53
- § 13 Medezeggenschap in onderneming en bedrijfstak 59

#### Bijlagen:

- I. Macro-economische Verkenning op middellange termijn 1978–1982 61
- II. Zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 111
- III. Overwegingen inzake ombuigingen bij de overdrachtsuitgaven in ruime zin 155
- IV. Nog te realiseren ombuigingen van het vorige kabinet 205



# § 1. Inleiding

Veel tijd en inspanning heeft het kabinet moeten besteden aan een zorgvuldig aftasten van mogelijkheden om onze economie weer in een beter spoor te brengen. Waar de economische vooruitzichten somberder zijn dan zich vorig jaar liet aanzien, stelt ook de noodzakelijke bijsturing zwaardere eisen aan het beleid. Tal van daaruit voortvloeiende voorstellen betekenen dan ook dat de bestedingsmogelijkheden van burgers en overheid minder zullen kunnen toenemen dan we enige jaren geleden nog voor mogelijk hielden. Velen zullen dat wellicht ervaren als een teleurstelling. Teleurstellender is echter de ervaring die tienduizenden onder ons de laatste jaren hebben moeten verwerken toen het bedrijf waaraan zij – soms vele jaren – verbonden waren, voorgoed de poorten moest sluiten, en de ervaring van zoveel jonge mensen die na hun schoolopleiding de deuren naar de maatschappij gesloten vinden. Dit moet het zwaarst wegen. Daarom staat in het regeerakkoord het terugdringen van werkloosheid en inflatie voorop. Niet alleen de oplossing van de problemen van vandaag en morgen, maar ook de ongunstige ontwikkelingen die zich in het bijzonder voor Nederland in de jaren tachtig aftekenen vereisen thans een verdere aanscherping van een reeds in gang gezet beleid.

Het kabinet heeft zich bij zijn optreden tot taak gesteld de voorwaarden te scheppen die het mogelijk maken de werkloosheid terug te brengen tot 150 000 en de inflatie ten minste te beperken tot het peil van onze belangrijkste handelspartner, de Bondsrepubliek Duitsland. Ten tijde van de totstandkoming van het regeerakkoord – november 1977 – was het reeds duidelijk dat verwezenlijking van die doelstellingen gedurende meerdere jaren grote inspanning zou vergen van overheid en bedrijfsleven. Immers, de economische vooruitzichten voor het jaar 1981, zoals die tijdens de kabinetsformatie voorhanden waren, lieten zien dat – ondanks de door het vorige kabinet voorgenomen ombuiging van de uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid en van de rijksbegroting – de werkloosheid verder zou oplopen tot duidelijk boven 250 000. In het oog springende elementen in die ontwikkeling waren hoog blijvende loon- en prijsstijgingen, versterkte toename van de beroepsbevolking en een tragere groei van het reële nationale inkomen. Deze vooruitzichten waren gebaseerd op gegevens die in het voorjaar van 1977 beschikbaar kwamen. Zoals in januari jl. reeds aangekondigd, heeft het kabinet het noodzakelijk geoordeeld die vooruitzichten te toetsen aan de meest recente gegevens alvorens de koers voor de middellange termijn uit te zetten. Dit heeft geresulteerd in een nieuw rapport van de Centrale Economische Commissie (CEC) dat als bijlage bij de onderhavige nota is gevoegd (bijlage I). In dat rapport is als startpunt voor de berekeningen een aantal beleidsveronderstellingen gemaakt. Zo is in eerste aanleg aangenomen dat de ombuigingsoperatie van het vorige kabinet qua omvang zal worden voltooid, terwijl bovendien de uitgavenstijging zal worden aangepast aan de geringere economische groei – 3% in plaats van 3<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% – die in het verschiet ligt. Te zamen vereisen deze beide veronderstellingen reeds een bijsturing van de collectieve uitgaven met circa f 7 mld. in 1981, waarvan ca. f 4,5 mld. betrekking heeft op de door het vorige kabinet in het vooruitzicht gestelde, doch slechts ten dele voltooide ombuigingsoperatie. Desondanks monden de prognoses uit in een werkloosheid van 255 000 à 280 000 in 1982. In de paragrafen 2 en 3 worden de ontwikkelingen in de achter ons liggende jaren en de verwachtingen voor de middellange termijn, bij achterwege blijven van nadere beleidsmaatregelen, in hoofdlijnen geschetst.

Achttē het kabinet de vorig jaar voorspelde ontwikkeling van de werkloosheid onaanvaardbaar, dit geldt te meer voor de ontwikkeling die zich op basis van de jongste gegevens aftekent. Het wil niet berusten in een voortgaand achterblijven van onze uitvoer bij de wereldhandel, noch in een loonen prijsstijging die de werkgelegenheid steeds verder aantast. De internationale situatie laat zich voor de komende jaren ongunstiger aanzien dan een jaar geleden; dat heeft belangrijke gevolgen voor de Nederlandse economie. Niettemin blijft het kabinet aan de belangrijkste doelstellingen voor het beleid, de werkloosheid terug te dringen naar een niveau van 150 000 en in samenhang daarmee de nominale ontwikkeling verder te beperken, onverkort vasthouden. Wel beseft het ten volle dat realisering van die doelstellingen een aanzienlijk zwaardere opgave is geworden die niet alleen meer inspanning, maar wellicht ook meer tijd zal vergen dan tot voor kort mocht worden aangenomen. Het beleid moet tevens een bijdrage leveren aan internationaal op gang te brengen acties om de wereldeconomie te stimuleren. In de afgelopen maanden heeft het kabinet zich voortdurend ingezet voor de totstandkoming van een internationaal gecoördineerd beleid, zowel in EG- als in OESO-verband. Ook de toenemende verwevenheid tussen de economieën van de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden maakt het eens te meer noodzakelijk om – naast het handhaven van de Nederlandse hulpinspanning – een bijdrage te leveren aan een verbetering van de internationale economische situatie. Het kabinet beschouwt het thans voorzĳne beleidspakket mede als een bijdrage aan deze internationale inspanning. Het heeft daarbij het vertrouwen dat ook de partners in het internationale overleg maatregelen zullen aankondigen, gericht op evenwichtige groei en op de structurele aanpassingen die voor het bereiken daarvan nodig zijn.

Internationaal en nationaal dient de effectieve vraag op peil te worden gehouden. Daarom zal een matiging van de kostenontwikkeling in Nederland niet mogen leiden tot het inzakken van de binnenlandse bestedingen. Ook daarom moeten de voorwaarden worden geschapen die het mogelijk maken gelijktijdig de koopkracht van het overgrote deel van de bevolking op peil te houden en de loon- en prijsstijging gestaag naar beneden te schroeven. In de par. 4 t/m 6 wordt nader ingegaan op de doelstellingen van het beleid en de perspectieven van de voorgestelde aanpak.

Uit de berekeningen in de CEC-nota blijkt dat herstel van werkgelegenheid niet mogelijk is zonder zeer grote terughoudendheid in de ontwikkeling van de inkomens. Dit legt een zware verantwoordelijkheid op zowel de organisaties van werkgevers en werknemers als op ieder van hen individueel. Herstel van werkgelegenheid, verdere beperking van loon- en prijsstijging onder handhaving van koopkracht is immers slechts te realiseren wanneer ook werknemers en werkgevers daar hun schouders onder willen zetten. Het kabinet zal de in deze nota gepresenteerde beleidsvoornemens gaarne bespreken in een gezamenlijk overleg met de werknemers- en werkgeversorganisaties. Het is ervan overtuigd dat het voorgenen beleid zoveel mogelijk recht doet wedervaren aan de veelsoortige en ingewikkelde problemen die zich in onze economie tegelijkertijd voordoen. De voorgestelde beleidsmaatregelen ontzien de zwakken en geven daarnaast enige ruimte voor het wegnemen van een aantal maatschappelijke knelpunten. Zo zal het kabinet er zorg voor dragen dat de koopkracht van de sociale minima niet wordt aangetaast, terwijl ook onze hulp aan de armste landen in de wereld niet zal verminderen.

Overleg over beleidsvoornemens is alleen zinvol als het kan leiden tot bijstelling van aanvankelijke voorstellen. Die ruimte zal er zijn. Dat overleg is niet zinvol als de uitkomst ervan het herstel van onze economie op de lange baan zou schuiven. Die ruimte mag er niet zijn. Het kabinet acht het in dit verband ook van wezenlijk belang zoveel mogelijk waarborgen in te bouwen dat de gezamenlijke inspanning die ons wacht gedragen wordt door geheel het volk, een ieder naar zijn mogelijkheden. Met het oog daarop zullen naast bestaande ook nieuwe instrumenten moeten worden gehanteerd die meer

zekerheid bieden dat ook door de niet-c.a.o.-inkomens een bijdrage wordt geleverd aan de noodzakelijke inkomensmatiging. In par. 12 zet het kabinet uiteen op welke wijze het dat doel wil nastreven.

De versterking van de werkgelegenheid zal zich in de eerste plaats moeten voltrekken in het particuliere bedrijfsleven. De groei van het aantal mensen – zowel actieven als niet-actieven – dat een inkomen ontvangt van de overheid of van de sociale verzekeringsfondsen, is reeds vele jaren aanzienlijk. De mede daaruit voortgevloeide verzwarende druk der collectieve lasten heeft – naast conjuncturele invloeden – de afbraak van het aantal arbeidsplaatsen in vele particuliere ondernemingen beangstigend versneld. Ten einde voor de toekomst een hechte basis te leggen voor het in stand houden en zo mogelijk uitbouwen van noodzakelijke collectieve voorzieningen acht het kabinet de versterking van het economisch draagvlak een eerste vereiste. Daartoe is het van essentiële betekenis dat de concurrentiepositie van ons land zodanig wordt hersteld dat de uitvoer op z'n minst in de pas kan lopen met de ontwikkeling van de wereldhandel. In schrille tegenstelling tot de periode 1964–1972 is dat resultaat sedert 1973 niet meer bereikt. Een van de belangrijkste voorwaarden voor dit herstel zal zijn beperking van de inflatie door afzwakking van de bronnen die de inflatie voeden. Daarom staat het kabinet een beleid voor ogen, gericht op stabilisatie van de collectieve-lastendruk. De vooruitzichten bij ongewijzigd beleid tonen onmiskenbaar aan dat hoge loon- en prijscijfers niet alleen de werkloosheid verergeren, doch bovendien de koopkracht van de burgers niet of nauwelijks verbeteren. Het kabinet wil in het vervolg van deze nota laten zien dat een beleid mogelijk is, dat ò de werkloosheid beduidend afzwakt ò van het overgrote deel van de bevolking niet méér vraagt dan de eerstkomende jaren af te zien van koopkrachtverbetering. Daartoe is nodig een nadere herbezinning op de groei van de uitgaven van de overheid, van de gezondheidszorg en van de sociale zekerheid; een herbezinning die weliswaar verder gaat dan in het verleden noodzakelijk werd geacht, maar anderzijds de positie van de zwaksten duidelijk ontziet en de voorwaarden schept om die positie ook in een verdere toekomst veilig te stellen.

Trouwens, niet alleen in Nederland maar ook in vele andere westerse industrielanden zijn de collectieve uitgaven mede als gevolg van de economische malaise explosief toegenomen. Ook daar richt het beleid zich meer en meer op beheersing van de krachten die dit vliegwiel dreigen te versnellen.

Het kabinet acht het voor herstel van de werkgelegenheid noodzakelijk de destijds, op basis van gunstiger perspectieven voor de periode 1978–1981, mogelijk geachte groei van de collectieve uitgaven in zekere mate bij te sturen. Een en ander houdt in dat deze uitgaven tussen nu en 1981 zullen oplopen van ca. f 160 mld. naar ca. f 200 mld. en niet naar 210 mld. Deze bijstelling met f 10 mld. voor 1981 is niet gering. In het voorgaande werd reeds gewezen op het feit dat het vorige kabinet aan voorgenomen ombuigingen voor een bedrag van ca. f 4,5 mld. ter nadere invulling had achtergelaten. Daarenboven vergt de geringere reële groei van het nationale inkomen via de begrotingsruimte nog eens een extra bedrag aan ombuigingen van ca. f 2,5 mld. Als ook enige ruimte moet worden gemaakt voor een beleid dat gericht is op beperking van de toeneming van de belasting- en premiedruk en op het wegnemen van knelpunten in onze economie, dan kan met een ombuiging van f 7 mld. niet worden volstaan. Daarom wil het kabinet boven het bedrag van f 7 mld. nog eens f 3 mld. aan ombuigingen tot stand brengen. Met deze additionele bijsturing wordt het mogelijk zowel door beperking van lasten als door aanvullende, meer gerichte, maatregelen de werkloosheid naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen, weliswaar niet in één jaar, maar wel op de middellange termijn.

In het zicht van een veel moeilijker betalingsbalanspositie in de '80-er jaren is het onontkoombaar die ruimte zo aan te wenden dat onze exportpositie er blijvend door wordt versterkt. Uitbreiding van de werkgelegenheid in de z.g. kwartaire sector is daarvoor niet de aangewezen weg. Zulk een uitbreiding zal pas verantwoord zijn nadat onze concurrentiepositie structureel

een duidelijke versterking te zien zal hebben gegeven. Tegen die achtergrond heeft het kabinet gekozen voor een omhuiging ter grootte van f 10 mld. als taakstelling voor 1981, het eindjaar van de kabinetsperiode. Deze bijsturing met f 10 mld. zal voor ruim f 6,5 mld. plaatsvinden in de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en salarissen in de publieke sfeer en voor bijna f 3,5 mld. in de sfeer van de rijksbegroting exclusief salarissen. Of anders gezegd, de groei van de uitgaven van de overheid en de sociale zekerheid wordt aangepast aan datgene wat naar het oordeel van het kabinet onder de huidige omstandigheden in redelijkheid van de werkende mensen mag worden gevraagd. Bij de bepaling van deze verdeling heeft dit kabinet, evenals het vorige, de directe effecten op de werkgelegenheid zwaar laten wegen. Deze zijn bij een beperking van de groei in de sector sociale zekerheid en salarissen minder nadelig dan bij beperking van de groei in de sfeer van de rijksbegroting. Er is overigens geen sprake van een verlaging van uitgaven ten opzichte van het huidige niveau, doch van een uitgavenbeperking ten opzichte van eerdere meerjarenramingen, die een sterk stijgende tendens vertonen. Hierbij is het goed te bedenken, dat de meerjarenramingen van het Rijk niet alleen een vertaling zijn van bestaand beleid en van invloeden van buitenaf, doch dat hierin tevens nieuw beleid en versterking van bestaand beleid zijn opgenomen. Op welke wijze het kabinet de beoogde bijstelling van de collectieve uitgavengroei denkt te realiseren, wordt beschreven in de par. 8 t/m 10.

In kort bestek beoogt het kabinet het volgende:

het terugdringen van de werkloosheid tot 150 000 en het verminderen van de inflatie tot 2 à 3% per jaar,

het verbeteren van de rendementen van bedrijven en  
het bevorderen van de investeringen.

Daartoe is een omhuigingsoperatie van ca. f 10 mld. noodzakelijk. Daarmee kan een aanzienlijke beperking van de stijging van de collectieve-lastendruk gerealiseerd worden zonder het maximaal aanvaardbare structurele financieringstekort te overschrijden. In samenhang daarmee dient in de komende periode een inkomensmatiging tot stand te komen.

#### *a. Inkomens actieven*

– Handhaving van de gebruikelijke aanpassingen van het wettelijk minimumloon, hetgeen zal kunnen resulteren in een koopkrachttoeneming van gemiddeld ca. 0,5% per jaar.

– Handhaving van de koopkracht van de daarboven gelegen inkomens tot en met het loon van de z.g. modale werknemer (in 1978: ca. f 28 500).

– Voor zover mogelijk wordt ook gestreefd naar handhaving van de koopkracht van de middeninkomens tussen modaal en ca. f 50 000.

– Een reëel offer zal worden gevraagd van de inkomens boven f 50 000.

– Bevorderen dat voor de zelfstandige ondernemer een met de looninkomens gelijkwaardige inkomensontwikkeling tot stand komt.

– De verhoging van de overheidssalarissen zal gedurende de jaren 1979 t/m 1981 met 0,5% per half jaar worden beperkt. Daaruit zal op nettobasis een inkomensontwikkeling resulteren die in de pas loopt met die van de werknemers in de particuliere sector.

– Ook voor de inkomens buiten de overheidssfeer maar wel gefinancierd uit de collectieve middelen en behorend tot de categorie trendvolgers wordt een bijsturing als voor de overheidssalarissen voorgesteld.

#### *b. Inkomens niet-actieven*

– De verhoging van de sociale uitkeringen zal de komende jaren op grond van geconstateerde onevenwichtigheden met 0,5% per half jaar worden beperkt; in ieder geval voor de sociale minima zal telkenjare handhaving van de koopkracht worden gewaarborgd.

### *c. Gezondheidszorg*

- Bevordering van een doelmatig gebruik van gezondheidsvoorzieningen en totstandbrenging van een betere beheersstructuur.
- Uitbreiding c.q. invoering van eigen bijdragen tot resp. van f 10 per dag bij opname in een AWBZ-inrichting of ziekenhuis voor ongehuwden ouder dan 18 jaar met een eigen inkomen en voor gehuwden die geen – van hen afhankelijke – kinderen hebben en uitbreiding van de eigen bijdrage in de ziekenfondsverzekeringen op niet-klinische verstrekkingen met een maximum van f 100 per jaar per zelfstandige gezinshuishouding.

### *d. Kinderbijslag/kinderaftrek*

- Voortzetting van de herstructurering van de kinderbijslag, waarbij in de tweede fase tevens bepaalde compensaties zullen worden voorgesteld voor 16- en 17-jarigen.

### *e. Inkomensvervangende voorzieningen*

- Afhandeling van een groot aantal voorstellen gericht op een betere uitvoering van de sociale zekerheid en voorkoming van oneigenlijk gebruik en misbruik op het gebied van de sociale en fiscale wetgeving.

### *f. Rijksbegroting*

- Beperking ten opzichte van het in de meerjarenramingen voorziene activiteitenniveau op terreinen als: de materiële uitgaven voor het lager onderwijs, het hoger onderwijs waaronder de academische ziekenhuizen, de woningbouw, de natte waterstaat, het openbaar vervoer, de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen en de kosten van het overheidsapparaat.
- Handhaving van het in de meerjarenramingen voorziene activiteitenniveau op terreinen als: de stadsvernieuwing, de aanleg van wegen, de culturele sector, het maatschappelijk werk en de ontwikkelingssamenwerking.
- Verhoging van het in de meerjarenramingen voorziene activiteitenniveau op terreinen als: politie, diverse prioriteiten bij onderwijs, waaronder voorzieningen ten behoeve van 16- en 17-jarigen, defensie, individuele huursubsidies, arbeidsbureaus nieuwe stijl en diverse welzijnsvoorzieningen.

### *g. Algemeen inkomensbeleid en medezeggenschap*

- Het verder ontwikkelen van een breed en samenhangend inkomensbeleid in de vrije en in de collectieve sector met specifieke aandacht voor bepaalde inkomenscategorieën.
- Spoedige indiening van een interim-wetsontwerp betreffende de regeling van de aanspraken van de gezamenlijke werknemers op vermogensaandeling.
- Indiening van wetsontwerpen op deelgebieden, zoals een wetsontwerp voor de non-profit-sector en uitbreiding van de Ambtenarenwet 1929 tot wetgeving met een meer materiële inhoud.
- Indiening van een SER-adviesaanvraag m.b.t. de raad van commissarissen.
- Aanvraag van een gericht SER-advies inzake een raamwet op de inkomensvorming.
- Instelling van een voorlopige Raad van advies voor structurele vraagstukken van inkomensvorming.
- Het zoeken naar een nieuwe taakstelling en een nieuwe structuur van overleg op het niveau van de bedrijfstak of de sector aan de hand van het eerder gevraagde SER-advies inzake bedrijfsorganisatie.

## *h. Gericht beleid*

### *1. Arbeidsmarktbeleid*

- Intensivering van het arbeidsmarktbeleid waaonder invoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl.
- Hervreiding van arbeid, in het bijzonder door vervroegde uittreiding.
- Bevordering van de mobiliteit door het wegnemen van wrijvingen op de arbeidsmarkt en van belemmeringen bij de deelneming aan het arbeidsproces.
- Humanisering van de arbeid, in het bijzonder ook ter voorkoming van uittreiding uit het arbeidsproces.

### *2. Exportbevordering*

- Stimulering van de export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden, waarmee Nederland een band heeft.
- Het beter beveiligen van onze exporteurs tegen buitenlandse concurrentieverstoring.

### *3. Energiebesparing*

- Het starten van een isolatieplan gericht op woningen.

Na de voorgenomen bijstelling loopt de groei van de collectieve uitgaven ongeveer parallel met de groei van het nationale inkomen, hetgeen dus nog steeds een groeiend uitgavenvolume betekent. Ook de publieke sector staat nu voor de uitdaging met trager toenemende middelen meer te blijven presenteren. Het kabinet zal nagaan in hoeverre door verbetering van efficiency hiertoe een bijdrage kan worden geleverd.

Door de ombuiging van het uitgavenbeleid zal het mogelijk zijn het financieringstekort binnen aanvaardbare grenzen te houden, terwijl tevens een aanzienlijke beperking van de stijging van de collectieve lasten mogelijk wordt. Aldus worden de voorwaarden geschapen voor een sterke beperking van de inflatie zonder wezenlijke aantasting van de koopkracht. Een versterking van onze concurrentiepositie ligt dan duidelijk in het verschiet. Ook al telt de noodzaak van algemene kostenbeperking zwaar, het kabinet sluit niet de ogen voor de overige problemen waarmee de Nederlandse economie heeft te kampen. Het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt (zie par. 11) met groeiende onevenwichtigheden op deelmarkten, de aanzienlijke overcapaciteit in een aantal belangrijke industriële sectoren, de noodzaak meer inhoud te geven aan een selectief groeibeleid waarin een spaarzaam gebruik van energie, een schoon milieu en leefbare steden meer accent zullen moeten krijgen, zijn daar voorbeelden van. Daarenboven is de laatste jaren helaas gebleken dat het handhaven van een vreedzame samenleving binnen en buiten onze landsgrenzen, alsmede het wegnemen van een aantal ernstige knelpunten in onze samenleving meer aandacht vereisen dan tot dusver werd gegeven. Ook voor de aanpak daarvan zal alleen met bijsturen van en heroriëntering binnen de collectieve uitgaven de nodige armslag kunnen worden gevonden.

De nota die het kabinet hierbij aanbiedt bestrijkt derhalve een breed terrein. Voor de middellange termijn worden voorstellen gedaan terug te keren naar een meer evenwichtige en duurzaam in stand te houden ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Daarin verwerkt zijn extra inspanningen voor zaken die in het verleden te weinig aandacht hebben gekregen. Voor de korte termijn stelt het kabinet zich voor te gaan tot de uiterste grenzen van een nog verantwoord te achten financieringstekort, met tweeërlei doel. In de eerste plaats kan in dat geval reeds op korte termijn een belangrijke stap worden gezet in de richting van stabilisatie van belasting- en premiedruk en daarmee naar verdere beperking van de inflatie. Terzelfdertijd wordt de nodige ruimte geschapen om met meer gericht beleid ook rechtstreeks in te spelen op bestaande en voorzienbare problemen. Die tijdelijke verruiming van het financieringstekort is niet zonder risico. Daarom zal een belangrijk deel van de tij-



delijke vergroting van het tekort zodanig moeten worden aangewend dat dit tekort geleidelijk kan terugkeren naar een op langere termijn verantwoord niveau (zie par. 7).

Het is thans nog te vroeg met voldoende precisie aan te geven hoe het beleid voor 1979 gestalte zal krijgen. Toch hecht het kabinet er aan nu reeds in alle duidelijkheid te stellen dat het wil voorkomen dat een belastingplan van f 3 mld., dat op zijn minst nodig zou zijn wanneer het de zaken op zijn beloop laat, werkelijkheid zou moeten worden. Niettemin is het onder groot voorbehoud wanneer het in dit stadium zegt dat het denkt aan globale lastenbeperkende maatregelen in een orde van grootte van 2 à 3 mld. en een pakket gerichte maatregelen van 1 à 1,5 mld. gulden. Eerst in september, wanneer de macro-economische verkenning voor 1979 voorhanden is, zal verantwoord een concrete invulling kunnen plaatsvinden. Nog meer gelden deze onzekerheden voor de jaren na 1979. Telkenjare zal de invulling van het korte-termijnbeleid moeten worden getoetst aan de doelstellingen van het kabinet.

De bijsturing van de aanvankelijk mogelijk geachte groei van de collectieve uitgaven als totaal vormt in het thans voorliggende pakket een wezenlijk element. Met het oog op het realiseren van een discussie in brede kring hecht het kabinet grote waarde aan de door de SER uit te brengen adviezen over de aanvaardbare omvang en de gewenste groei van de collectieve sector en over het sociaal-economisch beleid voor de middellange termijn.

De nog sterke energiepositie die ons land inneemt heeft ons de laatste jaren een zekere tijd voor bijstelling van het beleid gegund. Het moment nadert echter waarop de energiebalans zal verslechteren. Tijdig daarvoor zal de noodzakelijke heroriëntatie van onze economie – in ieder geval in de richting van substantiële energiebesparing – zijn beslag moeten hebben gevonden. Ook de eerstkomende jaren zullen ruimte bieden om de voorgenomen maatregelen op afgewogen wijze te realiseren. Terugkeer naar een werkloosheidspeil van 150 000 behoort op middellange termijn langs de aangegeven wegen tot de mogelijkheden. Evenzo moet het mogelijk zijn de kosten- en prijsstijging aanzienlijk te beperken en de rendementen geleidelijk naar een meer aanvaardbaar peil te brengen. Tegelijk kan de koopkracht van brede lagen van de bevolking in stand blijven en de collectieve sector nog een reële groei worden gewaarborgd.

Het kabinet wil er geen twijfel over laten bestaan dat, hoe men het ook wendt of keert, er een onontkoombare noodzaak bestaat te zorgen dat ons bedrijfsleven over enige jaren in staat zal zijn de dan doorzettende verslechtering van de betalingsbalans op te vangen. Daaraan zal ook een uitgebreide werkgelegenheid in de overheidssector geen bijdrage kunnen leveren. Tevens zal er een fundamentele keuze moeten worden gemaakt. Een sterkere groei van de collectieve voorzieningen dan van het nationaal inkomen zal op den duur slechts mogelijk blijken als de werkende bevolking bereid is daarvoor blijvend ruimte te bieden in de vorm van teruggang in individuele bestedingsmogelijkheden, een duidelijke teruggang in koopkracht. Die weg kiest het kabinet niet. Het acht het niet realistisch op voorhand van zo'n vergaande bereidheid tot matiging, ja zelfs teruggang, uit te gaan. Het afzien van een toeneming van de koopkracht van het merendeel der actieven is reeds een niet geringe opgave. Niettemin wil het kabinet zich daarvoor inzetten. Maar dat betekent ook dat bij de groei van de uitgaven van de collectieve voorzieningen niet aan bijsturing valt te ontkomen. Daartoe heeft het in deze nota een groot aantal voorstellen neergelegd, niet als doel op zich zelf maar uit het besef dat de druk van belastingen en sociale premies op de werkende mensen reeds uitzonderlijk hoog is; niet met de botte bijl doch zorgvuldig afwegend waar beperking aanvaardbaar is en waar noden gelenigd moeten worden. Het nu achterwege laten van de noodzakelijke koerscorrectie zou onafwendbaar leiden tot pijnlijke ingrepen in de jaren na 1981 en daarmee tot zeer ernstige maatschappelijke spanningen. Het kabinet beschouwt het als zijn eerste verantwoordelijkheid zulk een ontwikkeling te voorkomen. Het heeft de plicht de werkelijkheid van morgen onder ogen te zien en onder ogen te brengen. Het rekent erop dat het parlement, werkne-

mers en werkgevers die verantwoordelijkheid ten volle zullen erkennen en tevens zich van eigen verantwoordelijkheid bewust zullen zijn. Van overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers zal veel gevergd worden om de in deze nota vervatte voornemens om te zetten in concrete maatregelen, om het hier geboden perspectief ook tot werkelijkheid te brengen. Het kabinet is daarbij veeleisend. Immers, het verlangt de steun van allen, niet ten behoeve van zich zelf maar voor de vele mannen en vrouwen die werkloos aan de kant staan of dreigen te komen. Zij hebben daar recht op.

## § 2. Macro-economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren

In de achter ons liggende jaren is de internationale economische ontwikkeling teleurstellend gebleken. Het optimisme, dat in 1976 nog bestond over een betrekkelijk snel herstel van de wereldeconomie na de schok van de energiecrisis van het najaar 1973 met de daarop volgende diepe recessie van 1974/1975, is niet bewaarheid. Zoals bekend verloopt de groei van het nationaal produkt in de gehele westerse wereld, maar met name in de EG, slechts traag. Hierbij zij aangetekend, dat de problematiek binnen de onderscheiden landen onderling zeer verschillend is. De verschillen, die vooral tot uitdrukking komen in de uiteenlopende inflatietempi en de betalingsbalansen van de afzonderlijke landen, bemoeilijken de totstandkoming van een internationaal gecoördineerd economisch beleid. Wij hopen en vertrouwen overigens dat de betrokken landen in de komende maanden nadere maatregelen ter bevordering van een evenwichtige groei zullen nemen.

Voor de Nederlandse economie is de terugval in de groei van de wereldhandel een gevoelige tegenvaller, die des te harder aankomt na de inmiddels opgetreden verslechtering van onze internationale concurrentiepositie. Hierdoor ging onze export achterlopen bij de wereldhandel. Mede als gevolg hiervan is de groei van de produktie van bedrijven aanzienlijk vertraagd; in de 5-jaarsperiode 1969 t/m 1973 bedroeg zij gemiddeld 6% per jaar, in de daarop volgende 5-jaarsperiode nog slechts 2,5% per jaar. In verband hiermee en in samenhang met de ongunstige rendementen daalde de werkgelegenheid in het bedrijfsleven sedert 1972 gemiddeld met ruim 0,5% per jaar. Samen met de groei van het arbeidsaanbod resulteerde een toename van de werkloosheid met ca. 100 000 tijdens de periode 1972-1976; daarna trad schijnbaar een stabilisatie op. Bij deze cijfers moet wel bedacht worden, dat een (verborgen) werkloosheidscomponent is begrepen in het aantal uitkeringsgerechtigden bij het sociale-verzekeringstelsel. Tegen deze achtergrond is het des te opvallender dat de (onvervalde) vraag naar arbeid thans rond de 90 000 bedraagt, waarvan naar schatting ruim één derde in de ambachtelijke beroepen. De omvang van de werkloosheid en openstaande vraag te zamen zijn een indicatie van de kwalitatieve maar ook regionale discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, discrepanties die deels de uitdrukking zijn van de betrekkelijk snelle verschuivingen in de economie tussen bedrijfstakken en regio's en deels van verschillen tussen gevraagde en geboden opleiding en ervaring. De problematiek is de afgelopen jaren verzaamd, doordat in een relatief groot aantal bedrijfstakken ernstige onevenwichtigheden zijn ontstaan. Dit heeft te maken met grote overcapaciteiten op mondiale schaal, die tot prijsdaling en diverse vormen van concurrentievervalsing hebben geleid. Ook spelen veranderingen in de internationale arbeidsverdeling een rol, die zijn geaccentueerd doordat enige landen met lage kosten zich concentreren op bepaalde bedrijfstakken.

De afkalving van de werkgelegenheid in het bedrijfsleven houdt voor een deel verband met de langdurige – en in vergelijking met andere industrielanden snelle – stijging van de reële arbeidskosten ten opzichte van de arbeidsproductiviteit. Dit verschijnsel manifesteerde zich lang voordat de recessie van 1974/1975 had ingezet, doch werd aanvankelijk versluierd door de betrekkelijk gunstige conjunctuur in de periode vóór 1973. Er resulteerde een ingrijpende verschuiving in de primaire inkomensverdeling ten nadele van het overig inkomen, hetgeen een belangrijke oorzaak van het verlies aan arbeidsplaatsen is geweest. Tevens is de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen

verminderd, doordat de aanhoudende rendementsdaling uiteindelijk zijn weerslag vond in een verminderde investeringsgeneidheid. De voortgaande verhoging van de druk van belastingen en sociale premies heeft in de afgelopen 15 jaar een zelfstandige bijdrage gevormd tot de stijging van de arbeidsinkomensquote, in zoverre de bruto-lonen extra werden verhoogd om de stijging van de collectieve lasten niet ten laste van het reëel beschikbaar looninkomen te doen gaan. Zoals bekend hebben deze factoren, die tevens de inflatie versnellen, het vorig kabinet reeds doen besluiten te komen tot een beperking van de stijging van de collectieve lastendruk en tot ombuigingen bij de collectieve uitgaven.

In de afgelopen jaren is de inflatie aanvankelijk sterk opgelopen; daarna nam de prijsontwikkeling een keer ten goede. Bedroeg de prijsstijging van de particuliere consumptie in 1975 nog ruim 10%, voor 1978 wordt een uitkomst van 4,5% verwacht. Overigens is dit laatste cijfer nog te hoog vergeleken met het inflatietempo van onze belangrijkste handelspartner dat in 1978 onder de 3% zal liggen. In samenhang met zowel de afnemende inflatie als de beperkte collectieve lastendrukstijging liep ook de stijging van loonsom per werknemer in bedrijven aanzienlijk terug van 16% in 1974 naar 7% in 1978.

Het teruglopen van het inflatietempo werd mede gesteund door de appreciatie van de gulden in samenhang met de aanzienlijke betalingsbalansoverschotten vooral als gevolg van onze aardgasexporten. In de afgelopen periode waren de gevolgen van de internationale wisselkoersveranderingen overigens niet onverdeeld gunstig, met name niet voor de winstposities van onze exporterende bedrijven. De internationale koersaanpassingen, waarop het nationale beleid geen invloed heeft, resulteerden immers in een geringere appreciatie van de gulden ten opzichte van onze leveranciers dan ten opzichte van onze concurrenten. De winstgevendheid van de Nederlandse goederenuitvoer, die al gedurende een reeks jaren gestaag was afgenomen, werd daardoor verder aangetast. De recente teleurstellende exportprestatie doet vermoeden dat – naast een momenteel minder goede aansluiting van het Nederlandse exportpakket op de wereldvraag – de winstmarge bij vele bedrijven thans zodanig is verminderd, dat de internationale concurrentie niet langer het hoofd kan worden geboden via verdere winstmargeverkleining. Terugtrekking van de exportmarkt is dan het onvermijdelijk gevolg. Gelet o.a. op het verloop van de concurrerende invoer is het bovendien weinig waarschijnlijk dat zulke bedrijven voldoende soelaas kunnen vinden op de binnenlandse markt.

Naast de keer ten goede op het nominale vlak zij ook gewezen op de sterke stijging van de bedrijfsinvesteringen in 1977, die met name in bepaalde bedrijfstakken zeer aanzienlijk was. Een verklarende factor kan de substantiële investeringsstimulering zijn, die bij wijze van overgangsmaatregel is gegeven via een verhoging van de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijvingsfaciliteit. Zoals bekend verloopt de investeringsstimulering thans via de Wet investeringsrekening (WIR). Voor 1978 ligt een zo uitbundige investeringsgroei als in 1977 niet in de lijn, maar toch mag voor dit jaar een verdere stijging van het investeringsvolume worden verwacht.

### § 3. Macro-problematiek tijdens de kabinetsperiode en voor de langere termijn

De economische uitgangstelling, waarmee het kabinet wordt geconfronteerd, is niet gunstig. De werkloosheid is sinds enige jaren onaanvaardbaar hoog en de bedrijfsrendementen zijn al geruime tijd beduidend lager, dan voor een goed functioneren van het productie-apparaat noodzakelijk is. Het afgelopen jaar is ook het betalingsbalansoverschot sterk teruggelopen, zonder dat er tot dusverre tekenen van herstel zijn. Een van de weinige aanknopingspunten voor een gunstiger ontwikkeling bestaat in het teruglopen van de inflatie.

De ontwikkelingen, waarmee het kabinet voor de komende periode heeft te rekenen, beloven niet een spontane keer ten goede. De situatie kan intendeel nog moeilijker worden, mede onder invloed van internationale problemen. Voor de middellange termijn moet immers worden gerekend met een traag verloop van de wereldhandel. De geraamde groei van 6% ligt ruim een derde lager dan de trend in het verleden. Daar komt voor ons land bij het perspectief van ruilvoetverliezen in verband met de verwachte ontwikkeling van de grondstoffenprijzen. Voorts tekenen zich in internationaal verband nog onvoldoende oplossingen af voor de ernstige bedrijfstaksgewijze verstoringen.

Een binnenlandse factor, die in de komende periode extra eisen zal stellen, is de snelle structurele groei van het arbeidsaanbod. Deze groei bedroeg in de jaren 1975 t/m 1978 nog gemiddeld 10 000 man per jaar. In de jaren tot en met 1981 loopt de trendmatige toeneming van het arbeidsaanbod naar verwachting op via 25 000 in 1979 naar 40 000 in 1981.

Deze relatief sterke stijging van het arbeidsaanbod kan ons te meer voor problemen stellen, omdat de reële groei van het nationale inkomen – vooral als gevolg van de tragere groei van de wereldhandel – naar raming niet meer dan ca. 3% per jaar zal bedragen. In vergelijking met de verwachtingen, waarop de «Nota inzake de selectieve groei» en de «Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid» (1976) waren gebaseerd, impliceert deze geprojecteerde inkomensgroei van 3% een belangrijke tegenvaller. In de genoemde nota's werd immers nog op een volumegroei van het nationale inkomen van 3<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% per jaar gerekend. De neerwaartse bijstelling van het groeicijfer heeft belangrijke consequenties voor onder meer de overheidsfinanciën en de werkgelegenheid.

In de zogenaamde basisprojectie, die in de bijgevoegde CEC-nota als uitgangspunt voor de becijferingen is gekozen, is verdisconteerd dat de geringere groei van het nationale inkomen gepaard gaat met een afzwakking van de stijging van de overheidsuitgaven. In dit scenario is daarom verwerkt, dat niet alleen de ombuigingen uit hoofde van de 1%-operatie ten uitvoer worden gelegd, doch dat daaraan een, uit hoofde van de lagere groei van de structurele begrotingsruimte noodzakelijke, extra ombuiging tot een bedrag van 2,5 mld. in 1981 wordt toegevoegd. Tevens is in deze basisprognose een beperkte loonsomstijging verondersteld, die het mogelijk maakt de koopkracht (ongerekend incidentele verbeteringen) te handhaven.

Niettegenstaande de veronderstelde ombuigingen en de veronderstelde geringe inkomensstijging bedraagt de stijging van de collectieve lastendruk in deze basisprognose jaarlijks <sup>3</sup>/<sub>4</sub> procentpunt van het nationale inkomen.

Gegeven de bescheiden groei van het nationale inkomen zou dan uiterst weinig ruimte voor de particuliere sector resteren. Met name is onder deze omstandigheden geen herstel van rendementen, geen verbetering van de internationale concurrentiepositie, noch een toereikend peil van de bedrijfsinvesteringen te verwachten. Voorts zou geen verdere vermindering van de loon- en prijsstijging in de lijn liggen. In dit beeld past een verdere stijging van de werkloosheid, die boven de 250 000 zou dreigen te groeien.

De geschetste ontwikkeling is onaanvaardbaar. Het toekomstbeeld wordt nog ernstiger, als men ook de perspectieven voor een langere termijn onder ogen ziet. In de loop van de jaren tachtig blijft het arbeidsaanbod immers naar verwachting sterk groeien. Op de arbeidsmarkt zal de opvang van het aanbod – nog afgezien van problemen aan de vraagzijde – een zeer zware opgave blijven vormen.

Dit weegt te zwaarder vanwege de toenemende omvang van de vervangingsinvesteringen, die nodig zijn om het productiepotentieel in stand te houden. Overigens dient de term vervangingsinvesteringen hier breed te worden opgevat. Het kan zeer wel zijn, dat het «vervangings»-investeringen zullen moeten zijn in andere «nieuwe» bedrijfstakken dan waarin oorspronkelijk geïnvesteerd was. Dit hangt samen met de voortgaande internationale arbeidsverdeling. De daarmee gepaard gaande verschuiving van producties naar ontwikkelingslanden plaatst ons land voor een grote uitdaging.

Onze positie in internationaal verband zal in de komende jaren te meer aandacht moeten krijgen, omdat in de betalingsbalans van energie geleidelijk een drastische verandering zal optreden door toenemende invoer en door afnemende uitvoer. Door de verslechtering van de energiebalans zal – afgezien van indirecte effecten – de lopende rekening het komende decennium jaarlijks met ruim 1 mld. gulden achteruit gaan. Op andere terreinen zal daar tegenwicht voor moeten worden geboden. Mede daarom is versterking van de internationale concurrentiepositie van vitale betekenis voor de ontwikkeling van de nationale economie op langere termijn.

## § 4. De doelstellingen van het macro-economische beleid

In deze nota bouwt het kabinet voort op de beleidsuitgangspunten, zoals omschreven in het regeerakkoord en in de regeringsverklaring. Voorop staat daarbij de bestrijding van werkloosheid en inflatie, met bijzondere zorg voor versterking van de structurele positie van de nationale economie. Wij moeten immers niet alleen de ernstige actuele problemen de baas worden, maar tevens een betere uitgangspunt scheppen voor de jaren '80. Zoals gezegd, zullen deze zich kenmerken door dalende aardgasbaten, een relatief grote aanwas van het arbeidsaanbod, schaarste van bepaalde grondstoffen (energie) met de daarmee gepaard gaande ruilvoetverslechtering en een bijzonder grote vervangingsnoodzaak van produktie-installaties. Deze factoren, in combinatie met de reeds bestaande problemen, stellen ons land voor een uiterst zware opgave.

Voor de gewenste ontwikkeling op middellange en lange termijn is een aanzienlijke versterking van de bedrijvensector onmisbaar. Anders zou onze export achterblijven bij de wereldhandel en zouden onze producenten verder terrein verliezen op de binnenlandse markt. Zo'n ontwikkeling zou binnen afzienbare tijd uitmonden in ernstige betalingsbalansproblemen, gepaard met wederom versterkte inflatie, stijgende werkloosheid en vermindering van koopkracht bij brede lagen van de bevolking.

Deze gevaren zijn allerminst denkbeeldig. Onze samenleving staat daarom in de eerstkomende tijd voor beleidskeuzen van fundamenteel belang. Om verder afglijden te vermijden, dient de internationale concurrentiekracht van de bedrijven te worden versterkt. Vooral door beperking van de kostenstijging moeten redelijke rendementen worden hersteld, hetgeen – mede in het licht van de acute moeilijkheden die zich in de afgelopen jaren in tal van bedrijven en sectoren hebben gemanifesteerd – van onmiskenbare betekenis is voor de werkgelegenheid en de investeringen. Door versterking van de positie van de bedrijven zal de werkgelegenheid in de marktsector weer kunnen gaan toenemen. De relatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid in de markt- resp. de collectieve sector, zal daardoor anders komen te liggen dan in het verleden, mede omdat het streven naar beperking van de collectieve lasten grenzen stelt aan de uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sfeer. Bij het beleid gericht op verhoging van rendementen en investeringen zullen de criteria van selectiviteit, internationale arbeidsverdeling, energiebesparing, milieuverbetering en ruimtelijke ordening tot hun recht worden gebracht.

Van de geschetste beleidsaanpak kunnen slechts geleidelijk resultaten worden verwacht. Zoals in het afgelopen decennium de verzwakking van de nationale economie slechts langzaam aan in de statistieken zichtbaar is geworden, zo zal de versterking van de structurele positie, die wij nastreven, ook pas na verloop van tijd ten volle in de cijfers betreffende onder meer de werkgelegenheid doorwerken. Daarbij komt, dat de internationale economische ontwikkeling tot dusverre teleurstellend verloopt. De ongewisheid op dit punt is reden te meer voor het kabinet om geen overdreven verwachtingen omtrent de resultaten op korte termijn te willen wekken. Overigens is uitdrukkelijk het streven door een combinatie van globale en gerichte maatregelen reeds in 1979 concrete voortgang met de bestrijding van structurele werkloosheid en inflatie te maken.

Alvorens de hoofdlijnen van de beleidskoers te schetsen, sommen wij hier enkele fundamentele beleidsdoelstellingen op:

1. De mogelijkheden voor inschakeling in het arbeidsproces worden zoveel mogelijk bevorderd om de groei van het aantal inactieven tot staan te brengen. Met name blijft centraal het streven de werkloosheid terug te dringen tot 150 000. Gelet op de moeilijker economische omstandigheden zal de realisatie hiervan ongetwijfeld meer tijd en zwaardere inspanningen vergen, dan aanvankelijk was verwacht.

2. Vermindering van de kosten- en prijsstijging. Voor de middellange termijn wordt in concreto gestreefd naar een loonstijging in de orde van 4% en een prijsstijging in de orde van 2 à 3%. De duur van de aanpassingsprocessen bij de loon- en prijsvorming verzwaren de opgave om deze cijfers al op korte termijn ten volle te verwezenlijken. Naar de mening van het kabinet dient een bijzondere inspanning te worden verricht om zo spoedig mogelijk de loon- en prijsstijging tot de genoemde orde van grootte terug te brengen.

3. De rendementen van bedrijven moeten substantieel worden verhoogd in het belang van de werkgelegenheid en ter versterking van het draagvlak van de collectieve sector; daarbij staat een vermindering van de arbeidsinkomensquote in de orde van grootte van 1 punt per jaar voor ogen. Daarmee verbonden is het streven het aandeel van de bedrijfsinvesteringen in het nationaal produkt te verhogen, onder meer gelet op de extra groei van het arbeidsaanbod en de relatief grote vervangingsbehoefte aan produktie-installaties in de komende jaren.

4. Handhaving van de koopkracht van het modale inkomen en van de sociale minima. Bij de groepen tot twee maal het modale inkomen zal de eerstkomende tijd mogelijk aan een bescheiden reëel offer niet zijn te ontkomen, doch ook de positie van deze categorie zal toch zoveel mogelijk moeten worden ontzien. De offers bij de hogere inkomens zullen groter moeten zijn.



## § 5. Hoofdpijnen van de beleidsaanpak

Voor de middellange termijn mag voor de groei van het reële nationale inkomen niet met een hoger cijfer dan 3% worden gerekend. De vraag moet onder ogen worden gezien, of bij een zo bescheiden groeitempo nog een verdere relatieve uitloop van de collectieve sector met de daaraan verbonden verhoging van de collectieve lastendruk verantwoord is. Bij deze kwestie dient uiteraard te worden ingecalculleerd het beslag op de ruimte dat uit anderen hoofde onvermijdelijk moet worden geacht.

Indien in eerste instantie wordt uitgegaan van stabilisatie van de lastendruk, dan bedraagt de ruimte voor reële verbetering van het beschikbare inkomen in de marktsector 3%. Een eerste beslag hierop vormt de groei van de werkgelegenheid, die, mede gelet op de doelstelling om de werkloosheid terug te drukken, voor de middellange termijn op ruim 1% is te ramen. De groei van het inkomen per werkende is dus slechts 2%. Voorts moet met een zeker beslag uit hoofde van de incidentele loonstijging worden gerekend. Hoewel naar de mening van het kabinet in bepaalde opzichten naar beperking van deze component moet worden gestreefd, is het voorshands niet verantwoord – mede gelet op de nauwelijks aanwezige mogelijkheden voor initiële loonsverhoging – uit te gaan van een lager cijfer voor de incidentele loonstijging dan 1 à 1,5%, hetgeen een beslag op de groei van het beschikbaar inkomen in de marktsector van 0,75 à 1% legt, zodat van de resterende ruimte van 2% ruwweg 1 à 1,25% overblijft. Dit is minimaal nodig om de rendementen geleidelijk weer op een aanvaardbaar peil te brengen, zoals bij voorbeeld blijkt uit het beleidsscenario in paragraaf 7 van de CEC-nota.

Al met al vergen opnemings van het arbeidsaanbod en het noodzakelijke rendementsherstel, te zamen met de incidentele loonstijging een groei van het reële beschikbare inkomen van de particuliere sector met 3% per jaar. Voor een stijging van het beschikbare loon uit hoofde van initiële loonsverhogingen resteert dan vrijwel geen ruimte.

In het licht van de gegeven becijferingen is het duidelijk dat – bij inachtneming van de doelstelling van werkgelegenheid en rendementsherstel – een verdere vergroting van het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen tijdens de komende jaren een aantasting van de koopkracht (ongerekend incidenteel) van de bevolking zou betekenen. Het kabinet rekent het tot zijn taak de voorwaarden te scheppen, die het mogelijk maken de koopkracht van de lagere en middeninkomens te handhaven en tevens zorg te dragen voor een gelijkwaardige ontwikkeling van de inkomenspositie van zelfstandigen. Daartoe is het nodig op middellange termijn het aandeel van de collectieve lasten in het nationale inkomen zoveel mogelijk te stabiliseren. Deze hoofdlijn van het beleid vergt, bij een verantwoorde ontwikkeling van het structurele begrotingstekort, een ombuiging bij de collectieve uitgaven tot een bedrag van ca. 10 mld. in 1981. Bij het laatstgenoemde cijfer is een grote terughoudendheid ter zake van de loonstijging verondersteld. Bij een grotere reële loonstijging zou – vanwege de sterke loongevoeligheid van de collectieve uitgaven – een verder gaande ombuiging van de uitgavengroei dan wel een verzwaring van de collectieve lastendruk onvermijdelijk worden.

Naast de beleidslijn ten aanzien van de collectieve sector is het beleid op het gebied van lonen en prijzen van doorslaggevende betekenis. De sociale partners en de overheid staan voor de zware opgave om de kosten- en prijsstijging binnen verantwoorde grenzen te houden. Zoals gezegd meent het

kabinet dat voor de prijsstijging 2,5% en voor de loonstijging per werknemer 4% als richtsnoer moet worden genomen. Bij gelijkblijvende sociale werkgevelasten en rekening houdende met een incidentele looncomponent van 1 à 1,5% zijn de bovenstaande cijfers te bereiken, indien in de komende jaren zou worden afgezien van initiële loonsverhogingen. Dit is ook in overeenstemming met het streven naar koopkrachthandhaving (ongerekend incidenteel) voor de modale werknemer, aangenomen dat verzwaring van collectieve lasten nagenoeg geheel kan worden vermeden.

Bij de genoemde loonontwikkeling zal in vele bedrijfstakken, met name in de industrie, geen stijging van arbeidskosten per eenheid produkt optreden. Dit maakt het mogelijk bij het prijsbeleid over een breed front zeer terughoudend te zijn bij het toestaan van prijsverhogingen; in vele bedrijfstakken zal slechts doorberekening van zogenaamde externe kostenstijgingen in aanmerking komen. De inkomenspositie van zelfstandigen mag hierdoor echter niet worden aangetast. Bij dit prijsbeleid past een uiterste terughoudendheid ter zake van verhoging van overheidstarieven.

Het kabinet is er zich van bewust, dat het beleid gericht op een aanvaardbare werkgelegenheid en op gezondmaking van het bedrijfsleven slechts kan slagen, indien dat door brede lagen van de bevolking wordt aanvaard. De onderscheiden belangengroeperingen zullen een bijdrage tot dit beleid moeten kunnen leveren. Het kabinet streeft naar zoveel mogelijk overeenstemming over de wijze waarop onze economische problemen moeten worden aangepakt.

Met name is het duidelijk dat de geschetste loon- en prijsontwikkeling slechts is te verwezenlijken, indien voor dit beleid in brede kring begrip en steun wordt gevonden. Het overleg tussen de sociale partners en de overheid is in dit verband van onmisbare betekenis. Van de kant van de overheid is aan het welslagen van dit beleid onder meer bij te dragen door verbetering van het instrumentarium voor een breed opgezet indicatief inkomensbeleid; zoals in een volgende paragraaf ter sprake komt, gaat het hierbij onder meer om een raamwet op de inkomensvorming en om nadere regelingen inzake niet-c.a.o.-inkomens, inkomensontwikkeling in de non-profit-sector en inzake bepaalde elementen in de sfeer van de incidentele looncomponent. Belangrijk zijn in dit verband ook de wetsontwerpen betreffende de individuele en collectieve vermogensaanwasmenging alsook de nader te stellen regels omtrent de openbaarheid van inkomens. Ook tot een rechtvaardige verdeling van de arbeid zal het overheidsbeleid bijdragen, onder meer door steun te verlenen aan selectieve vormen van vervroegde uittreding.

In aanvulling op het macro-economische beleid hebben ook diverse meer gerichte maatregelen een belangrijke rol te vervullen. Voorbeelden betreffen maatregelen ter verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, ter stimulering van energiebesparing en van de export. Later in deze nota wordt hier verder op ingegaan.

## § 6. Perspectieven voor de middellange termijn

De ervaring heeft geleerd dat middellange-termijnprognoses met belangrijke foutenmarges zijn behept. Dit klemt te meer nu op diverse punten een grote mate van onzekerheid bestaat, bij voorbeeld over de ontwikkeling in internationaal verband. Het kabinet heeft bepaald niet de pretentie nu een cijfermatige blauwdruk tot 1981 te presenteren. Wel is nagegaan of de geschetste hoofdlijnen van het beleid – uitgaande van bepaalde hypothesen omtrent gegeven grootheden, zoals de wereldhandel – uitzicht bieden op verwezenlijking van de gekozen beleidsdoelstellingen.

Blijkens de desbetreffende becijferingen in paragraaf 7 van de CEC-nota is het – bij een grote terughoudendheid ter zake van collectieve lasten, inkomens en prijzen – mogelijk de belangrijkste macro-economische doelstellingen binnen bereik te brengen. Dan worden de voorwaarden geschapen om op middellange termijn de werkloosheid terug te brengen tot 150 000 en de inflatie te beperken tot 3% per jaar, met mogelijk een lager cijfer in latere jaren. Ook is handhaving van de koopkracht van de modale werknemer alsmede een zeker rendementsherstel mogelijk, overigens met de aantekening dat dit herstel wellicht niet snel genoeg verloopt om al bij de aanvang van de jaren tachtig het bedrijfsleven weer in een gezonde positie te brengen.

Overigens zij benadrukt dat de ramingen uitsluitend macro-economisch van aard zijn en niet naar deelmarkten en bedrijfstakken zijn gedetailleerd. Dit is een essentieel punt, omdat bij verdere onderverdeling knelpunten aan het licht kunnen komen. Dit is in het bijzonder van belang voor de arbeidsmarkt. De genoemde macro-cijfers kunnen alleen worden gerealiseerd, indien door een zeer actief arbeidsmarktbeleid een betere aansluiting tussen vraag en aanbod kan worden bereikt. Anders zouden lang voordat het cijfer van 150 000 wordt bereikt, ernstige tekorten op deelmarkten duidelijk voelbaar worden. In zo'n situatie zou de veronderstelde beperking van de nominale ontwikkeling onhoudbaar worden.

Meer algemeen zij benadrukt dat voor het bereiken van de doelstellingen op middellange termijn van essentiële betekenis is dat ter zake van verhoging van nominale inkomens en prijzen een bijzondere terughoudendheid wordt betracht. Dit veronderstelt dat het geschetste beleid door brede lagen van de bevolking wordt gedragen. Het kabinet zal zich inzetten om die steun te verwerven, in de overtuiging dat alleen langs de aangegeven weg een evenwichtige verdere ontwikkeling van de nationale economie is te bereiken.

## § 7. Het beleid ten aanzien van het financieringstekort

In de voorafgaande paragrafen is uitvoerig ingegaan op de sociaal-economische problemen waarmee Nederland in de komende jaren zal worden geconfronteerd. Tevens is in hoofdlijnen aangegeven op welke wijze het kabinet van plan is deze problematiek te bestrijden.

Eén van de belangrijkste randvoorwaarden bij de vormgeving van het beleid voor de komende periode wordt gevormd door het financieringstekort. Omtrent de aanvaardbare omvang daarvan op korte en middellange termijn heeft de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte, na een opdracht ter zake van de Minister van Financiën, advies uitgebracht. In het rapport van de studiegroep (dat als bijlage II is bijgevoegd) wordt voorts een aantal vereenvoudigingsvoorstellen gedaan. Het kabinet beraadt zich thans over deze voorstellen en zal haar beslissingen verwerken in de Miljoenennota 1979.

### *De aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort*

Het kabinet stelt zich onverkort achter de in de Miljoenennota 1977 (blz. 37) verwoorde opvatting dat het financieringstekort op kasbasis van de totale overheid op middellange termijn niet meer dan 4 à 5% van het nationale inkomen mag bedragen, en dat een ontwikkeling in de richting van het laagste cijfer wenselijk is. Het door de Studiegroep Begrotingsruimte ingestelde nadere onderzoek geeft geen aanleiding van deze conclusie van het vorige kabinet af te wijken, integendeel. Niet verheeld mag daarbij worden dat het verschuiven van het jaar waarin het aanvaardbare structurele tekort moet zijn bereikt tot 1982 enige zorg baart, te meer omdat het bij de huidige vooruitzichten zeer waarschijnlijk lijkt dat in 1982 eerder de bovenkant dan de onderkant van de risicozone wordt bereikt. Om meerdere redenen is het kabinet hierover met zorg vervuld. In de eerste plaats weerspiegelt het hardnekkig hogere tekort een onderliggende economische ontwikkeling die veel langzamer in een gunstiger ontwikkeling kan worden omgebogen dan in het verleden wel waarschijnlijk leek. In de tweede plaats komt in het slechts geleidelijk en dan nog eigenlijk onvoldoende teruglopen van het tekort tot uitdrukking, dat de aanpassing van de ontwikkeling van de uitgaven van de collectieve sector aan de verminderde groeiperspectieven een langdurig en moeizaam proces is. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat dit proces gepaard gaat met ingrepen, die zo evenwichtig mogelijk moeten worden gedoseerd. In de derde plaats baart het aanhoudend hoge tekort tot en met het eindjaar van de projecties in de CEC-nota zorg vanuit het oogpunt van de monetaire beheersbaarheid. De thans te ruime monetaire verhoudingen nopen tot een geleidelijke daling van de liquiditeitsquote in de komende jaren. Het tot stand brengen van deze daling zal onder de geschetste omstandigheden het uiterste van de monetaire autoriteiten vragen.

Bij het aanvaarden van een structureel financieringstekort voor de totale overheid van 4 à 5% voor 1982 heeft het kabinet zich onder meer laten leiden door de volgende overwegingen. De sedert het begin van de jaren zeventig opgetreden onevenwichtigheden in de economie manifesteren zich vooral – zoals in het voorgaande tot uiting is gekomen – in de vorm van een substantiële daling van de investeringsquote en het oplopen van de werkloosheid. Herstel van de investeringsquote vormt een essentieel onderdeel van elk beleid dat is gericht op verbetering van de werkgelegenheid in de marktsector.

Voor dat herstel moet dan wel de nodige financiële ruimte worden gelaten, omdat een verhoging van het investeringspeil het beroep van het bedrijfsleven op de particuliere besparingen ongetwijfeld zal doen toenemen. Met betrekking tot de besparingen zelf wordt voor de komende jaren echter een vrij stabiel verloop verwacht. Bij een terugkeer naar evenwichtiger economische verhoudingen zal het besparingsoverschot van de particuliere sector daarom logischerwijze een terugval te zien geven.

Naar huidige inzichten zal de lopende rekening van de betalingsbalans in 1982 een overschot vertonen ter grootte van 1,5 à 2% van het nationale inkomen. Dit overschot lijkt op zich zelf gezien ruim voldoende voor de financiering van de ontwikkelingshulp, die via de kapitaalrekening loopt. Het verwachte overschot op de lopende rekening is echter ook dan nog in hoge mate gunstig beïnvloed door de exploitatie van het aardgas. In de jaren daarna zal deze factor aan betekenis gaan inboeten en zal tevens de uitbreiding van de Europese Gemeenschap een extra-middelenbeslag met zich brengen. Daarnaast moet voor de jaren tachtig worden gerekend met sterk toenemende vervangingsinvesteringen en andere investeringen die niet direct een capaciteitsvergroting effect hebben. Deze investeringen zullen een duidelijke belasting van de betalingsbalans opleveren. Door de Studiegroep Begrotingsruimte is meer in extenso op deze overwegingen ingegaan. Voor een nadere uiteenzetting moge naar het rapport van deze groep worden verwezen.

Zoals in dit rapport ook is uiteengezet, betekent een structureel financieringstekort van 4 à 5% voor de totale overheid dat voor het Rijk een tekort op kasbasis resulteert van 2½ à 3½% van het nationale inkomen. Voor de lagere overheid wordt op de middellange termijn met een tekort van ca. 1½% gerekend.

#### *Het financieringstekort in de overgangperiode*

Aanzienlijk moeilijker dan de vaststelling van het aanvaardbare structurele tekort op middellange termijn, is het bepalen van de tekorten in de overgangperiode. De studiegroep heeft hier dan ook geen concrete uitspraken over kunnen en willen doen en slechts een aantal kwalitatieve beschouwingen gegeven. Alvorens daar nader op in te gaan is het goed op enkele door de studiegroep vermelde ramingen en feiten in te gaan.

Naar het zich laat aanzien zal in de komende jaren door de totale overheid niet meer dan 4½% van het nationale inkomen op de kapitaalmarkt kunnen worden geleend. Deze prognose wordt ondersteund door de ervaringen, die de laatste jaren zijn opgedaan met de financiering van het begrotingstekort. Zo is de frequentie waarmee staatsleningen op de openbare markt werden geplaatst sterk opgevoerd. In het begin van de jaren zeventig werden 2 à 3 maal per jaar leningen geplaatst tegenover een frequentie van 6 à 7 maal per jaar gedurende de jaren '75 t/m '77. Uitgaande van de onwenselijkheid, dat de plaatsingsmogelijkheden van de particuliere sector worden aangetast, zijn aan een verdere vergroting van deze frequentie grenzen gesteld. Wel is de laatste jaren geprobeerd een vergroting van het kapitaalmarktberoep te bereiken door te opereren op de onderhandse kapitaalmarkt. In 1977 vond een kwart van het totale kapitaalmarktberoep op deze wijze plaats. In 1978 zullen de inspanningen op de onderhandse kapitaalmarkt nog verder worden vergroot. Een te ver gaande intensivering van de activiteiten van de Staat op deze markt zal er echter toe kunnen leiden, dat andere vragers, waaronder de lagere overheid, uit de markt gedrukt worden.

Ten aanzien van de financiering van het begrotingstekort moet er voorts nog op worden gewezen, dat de laatste tijd meer dan 30% van het totaal toegewezen bedrag per lening afkomstig is van buitenlandse aanbieders, terwijl in het verdere verleden dit percentage beneden de 10 lag. Dit betekent dat het beleid gericht op neutralisering van het overschot op de lopende rekening kan worden gefrustreerd door de kapitaalimport die wordt uitgelokt door het financieringsgedrag van de overheid.

Een en ander houdt in, dat feitelijke tekorten die uitgaan boven de structureel aanvaardbare norm onvermijdelijk monetaire financiering met zich meebrengen. Een te grote monetaire expansie en te ruime liquiditeitsverhoudingen zullen de inflatieverwachtingen voeden en leiden tot spanningen op bepaalde vermogensmarkten en de woningmarkt. Voorts is van betekenis dat de stijging van de liquiditeitsquote inhoudt dat de remweg van de monetaire maatregelen ter beheersing van de omvang van de bestedingen van de particuliere sector relatief lang wordt waardoor deze maatregelen aan effectiviteit inboeten. Daar in de komende jaren – zoals al is aangegeven – aan een zekere mate van monetaire financiering niet zal zijn te ontkomen, wordt de kans op strijdigheid met de monetaire doelstellingen vergroot.

Dit alles moet geprojecteerd worden tegen de ontwikkeling in de afgelopen jaren. Gelijktijdig met de verstoring in de reële sfeer deden zich in die jaren nl. ook onevenwichtigheden in de monetaire sfeer voor. Zo overtrof in de periode 1972 t/m 1977 de groei van de liquiditeitsmassa de toeneming van het nominale nationale inkomen met gemiddeld 3% per jaar, waardoor de liquiditeitsquote opliep tot ruim 39%. In de loop van 1977 is deze ongunstige liquiditeitsontwikkeling tot staan gekomen, mede door een matiging van het tempo van de monetaire expansie, zoals overeengekomen met de geldscheppende instellingen.

Ook tegen deze achtergrond zijn aan het aanvaarden van niet neutraal te financieren tekorten in de eerstkomende jaren duidelijk risico's verbonden. Het kabinet aanvaardt deze risico's, ten einde de ontwikkeling in de reële sfeer in de gewenste richting om te buigen. Deze aanvaarding neemt niet weg dat de risico's zo klein mogelijk moeten worden gehouden. Daarom is het kabinet van oordeel dat de aanwending van de tekortvergroting zodanig moet zijn, dat een reëel uitzicht moet worden geboden op zo spoedig mogelijk te realiseren inverdieneffecten. Waar inkomensmatiging van essentiële betekenis is voor een vermindering van de druk op de begroting, ligt het voor de hand een zeer belangrijk deel van de tijdelijke tekortvergroting aan te wenden voor het scheppen van zo gunstig mogelijke voorwaarden daartoe. Daarnaast zullen uiteraard meer gerichte maatregelen in de sfeer van de uitgaven noodzakelijk zijn. Bij de keuze van deze maatregelen, die in de volgende paragraaf nader worden toegelicht, is de mate waarin zij zich zelf «terugverdienen» een belangrijk criterium geweest.

Dit alles neemt niet weg dat aan mate en tempo waarin bepaalde maatregelen tot inverdieneffecten leiden onzekerheden zijn verbonden. Het kabinet is daarom, met de Studiegroep Begrotingsruimte, van oordeel dat in de overgangperiode bepaalde veiligheidsprocedures moeten worden ingebouwd. In de Miljoenennota 1979 zal mede met het oog daarop een zogenoemde noodremprocedure worden voorgesteld. Bepalend voor het kunnen doen van een beroep op deze procedure zal de omvang van het financieringstekort zijn over de 12 voorafgaande maanden, waarover kascijfers beschikbaar zijn, in samenhang met de zich aftekenende monetaire ontwikkeling. Mocht aan de criteria, die van jaar op jaar zullen worden bijgesteld, niet worden voldaan, dan is de presumptie geschapen dat een beroep op de noodremprocedure moet worden gedaan. De mate waarin onder deze omstandigheden een beroep op de noodremprocedure zal worden gedaan hangt tevens af van de op dat moment bestaande vooruitzichten voor het gehele jaar.

#### *Het jaar 1979*

De bij deze nota gevoegde berekeningen van de Centrale Economische Commissie (CEC) geven geen uitsluitsel over de ontwikkeling in 1979. Voor zover cijfers voor dat jaar worden gegeven, bij voorbeeld ter zake van uitgaven en belasting- en premiedruk, kunnen deze slechts als een eerste indicatie van de vermoedelijke ontwikkeling in dat jaar worden gezien. Een meer gedetailleerd inzicht kan pas worden verkregen op basis van de in september a.s. te publiceren macro-economische verkenning. Enkele voorlopige

conclusies kunnen echter toch reeds worden getrokken. Bij ongewijzigd beleid zal in 1979 een zeer omvangrijk belastingplan (ca. 3 mld.) moeten worden opgesteld. Daarnaast moet voor dat jaar met een belangrijke premiedrukstijging worden gerekend. In de daarop volgende jaren zal het stijgingstempo van de collectieve lasten weliswaar duidelijk afzwakken, maar al met al toch nog aanzienlijk zijn (een stijging van de belasting- en premiedruk van ca. 0,5% van het nationale inkomen per jaar).

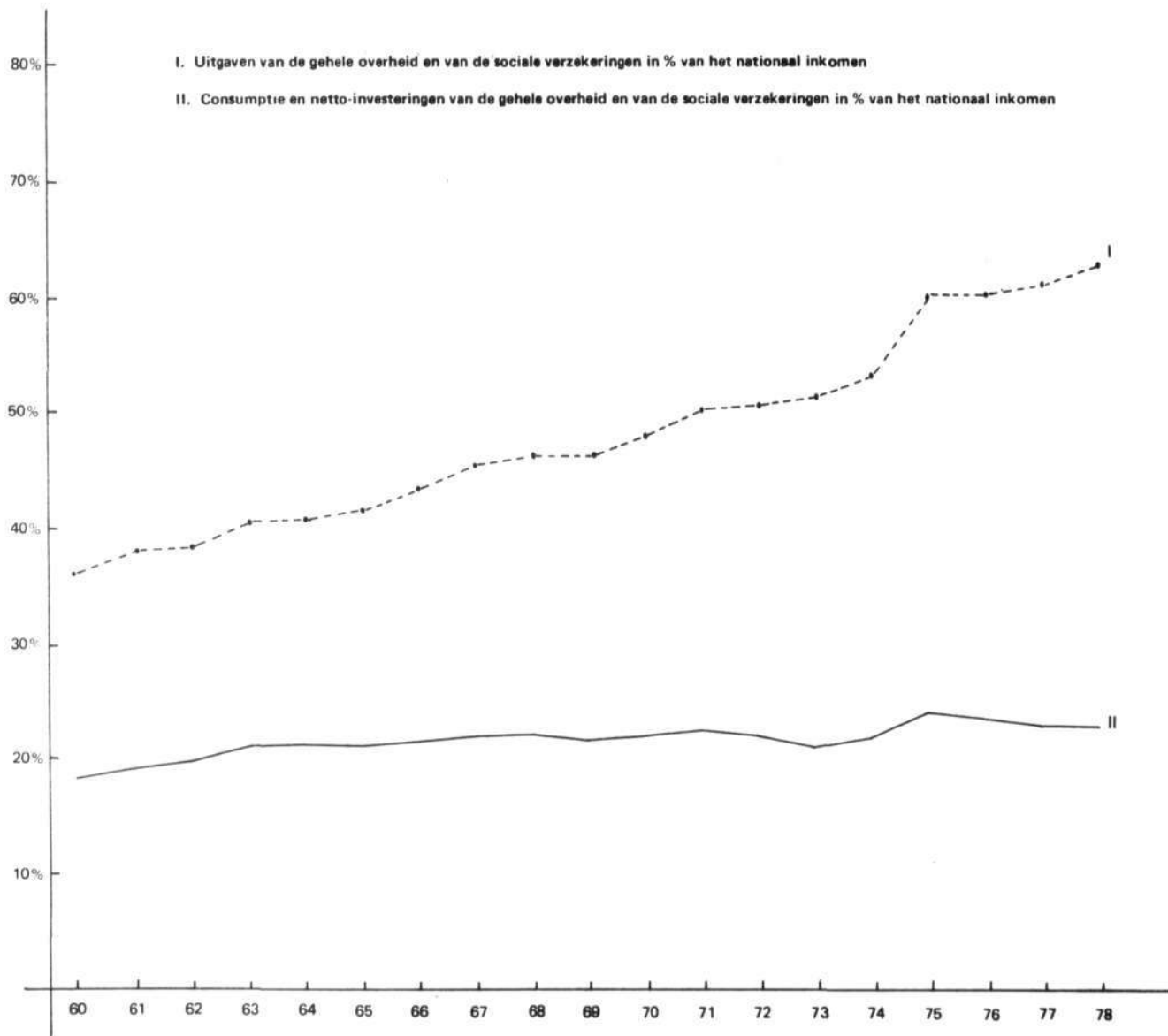
Zoals in voorafgaande paragrafen reeds is gesteld streeft het kabinet op middellange termijn naar een stabilisatie van collectieve lasten. Met behoud van ongeveer dezelfde resultaten voor het reëel vrij beschikbaar inkomen van de modale werknemer als besloten liggen in de basisprojectie van de CEC kunnen dan zodanig lagere stijgingspercentages van lonen en prijzen worden bereikt dat de Nederlandse concurrentiepositie kan verbeteren en de arbeidsinkomensquote kan dalen. Een volledige stabilisatie van lasten zal in 1979, gelet op de omvang van de problematiek in dat jaar, vermoedelijk niet te realiseren zijn. In de sfeer van de sociale verzekeringen is die problematiek overigens gedeeltelijk zo zwaar doordat in 1979 bepaalde premies naar lastendekkend niveau zullen moeten worden gebracht als reactie op eerdere intoring op overreserves.

Wil voor 1979 een enigszins aanvaardbare drukstijging kunnen worden gerealiseerd, dan zal in ieder geval een zeer aanzienlijke beperking van het dekkingsplan noodzakelijk zijn en zullen ook in de sfeer van de premies verlichtende maatregelen moeten worden getroffen. Zonder een meer uitgewerkte prognose voor 1979 kan de omvang van deze maatregelen niet worden vastgesteld, maar duidelijk zal zijn dat in totaal in de orde van grootte van 2 à 3 mld. gedacht zal moeten worden. Aangezien ook meer gerichte maatregelen in de sfeer van de uitgaven zullen moeten worden getroffen, waarbij de gedachten thans uitgaan naar een bedrag van 1 à 1,5 mld. zal een duidelijke verhoging van het financieringstekort ten opzichte van 1978 het gevolg zijn. Ook hier geldt dat zonder nadere CPB-projecties geen concrete raming kan worden gegeven, maar de huidige cijfers wijzen voor 1979 in de richting van een financieringstekort van ruim 6%.

# § 8. Ontwikkeling collectieve uitgaven

## 1. INLEIDING

In de zestiger en zeventiger jaren zijn de collectieve uitgaven gestaag gegroeid in een hoger tempo dan het nationale inkomen. Zo stegen de collectieve uitgaven<sup>1</sup> als percentage van het nationale inkomen van 36% in 1960 tot 63% in 1978. In de grafiek wordt dit verloop weergegeven.



<sup>1</sup> Hier gedefinieerd conform bijlage 15 van de miljoenennota, hetgeen betekent: uitgaven van Rijk, sociale verzekering en lagere overheid exclusief kredieten, deelnemingen en aflossingen.



Zoals ook uit de grafiek blijkt, is binnen de totale groei van de collectieve uitgaven de stijging van de eigen bestedingen (salarissen, materiële consumptie en investeringen) beperkt gebleven, nl. van 18% van het nationale inkomen in 1960 tot 23% van het nationale inkomen in 1978. De sterke groei van de collectieve uitgaven is geconcentreerd bij de inkomensoverdrachten, welke groei tot uitdrukking brengt dat in de loop der jaren de inkomensherverdelende functie van de collectieve sector een steeds zwaarder gewicht heeft gekregen. Het grootste deel van de middelen die op deze wijze aan de particuliere sector worden onttrokken, wordt door middel van inkomensoverdrachten weer naar de particuliere sector teruggesluisd. Het onttrekken van die middelen betekent echter een lastenverzwaring die, zoals in het verleden is gebleken, ook al wordt de opbrengst volledig teruggesluisd naar de particuliere sector, een opwaartse druk uitoefent op de reële arbeidskosten. Op de ontwikkeling van de arbeidskosten heeft de belasting- en premiedrukverzwaring een rechtstreeks verhogende invloed, terwijl van de groei van de inkomensoverdrachten hierop geen of slechts een zeer geringe verlagende invloed uitgaat. Voor zover immers de inkomensoverdrachten aan niet-actieven ten goede komen, blijven deze bij de primaire inkomensvorming buiten beschouwing, terwijl de inkomensoverdrachten aan de actieve beroepsbevolking niet een algemeen karakter hebben, maar gekoppeld zijn aan specifieke voorwaarden en omstandigheden, zodat ook hierbij de invloed op de loonvorming van beperkte betekenis is.

Zoals al in eerdere paragrafen is uiteengezet, is een beperking van de ontwikkeling van de arbeidskosten onmisbaar voor een evenwichtiger economische ontwikkeling. Wil zo'n matiging bereikt worden zonder aantasting van de koopkracht, dan zal de stijging van de druk der collectieve lasten tot het uiterste moeten worden beperkt. Omdat aan het financieringstekort grenzen zijn gesteld, is het spiegelbeeld van een beperkte collectieve-lastenstijging een beperkte groei van de collectieve uitgaven.

## **2. DE OMVANG VAN DE BELEIDSOMBUIGINGEN IN DE JAREN 1979 T/M 1981**

De omvang van de beleidsombuigingen, waarvoor het kabinet zich gesteld ziet, is omvangrijk. Van de voorgenomen ombuigingen van het vorige kabinet moet voor 1981 nog f 4,5 mld. worden ingevuld, terwijl de geringere begrotingsruimte als gevolg van de lagere reële groei van het nationale inkomen f 2,5 mld. extra-ombuigingen vereist. Voordat er ruimte is gecreëerd voor aanvullende beleidsmaatregelen, die nodig zijn om de sombere economische vooruitzichten te verbeteren, is er dus al sprake van f 7 mld. noodzakelijke ombuigingen (in 1981). Zoals in het voorafgaande al is gesteld, zijn de resultaten bij dat ombuigingsbedrag zodanig dat een nader beleid noodzakelijk is. De ruimte daartoe kan, gegeven het noodzakelijk verloop van het financieringstekort, alleen verkregen worden door extra-ombuigingen. Daartoe wordt door het kabinet een bedrag van f 3 mld. in 1981 noodzakelijk geacht. Alleen bij deze additionele ombuiging bestaat er zicht op een aanzienlijke beperking van de lastendrukstijging. Als taakstelling voor 1981, het eindjaar van de kabinetsperiode, resulteert aldus een bedrag aan ombuigingen van f 10 mld.<sup>2</sup>

Zonder de beoogde inkomensmatiging is realisatie van de doelstellingen van het sociaal-economische beleid slechts mogelijk bij een aanzienlijk omvangrijker totaal aan ombuigingen van de collectieve uitgaven. Bij de bepaling van de taakstellende ombuigingsbedragen voor de jaren 1979 en 1980 is het kabinet ervan uitgegaan, dat een omvangrijke ombuiging van het uitgavenbeleid slechts op verantwoorde wijze kan worden gerealiseerd indien het te vinden bedrag aan ombuigingen geleidelijk wordt opgebouwd. Op grond van deze overweging heeft het kabinet de volgende ombuigingsbedragen als uitgangspunt genomen:

<sup>2</sup> Bij de voorbereiding van de ombuigingsoperatie zijn de ombuigingen geïnventariseerd uitgaande van de loon- en prijsstijging van de toen beschikbare CEC-prognose van juni 1977. De genoemde f 10 mld. in 1981 is dan ook gedefinieerd in lonen en prijzen van die prognose. In de (lagere) lonen en prijzen van de thans beschikbare CEC-prognose (centrale variant) is er sprake van f 9,2 mld. ombuigingen.

	1979	1980	1981
Taakstellende ombuigingsbedragen (in miljarden)	3	6	10

### 3. GLOBALE VERDELING VAN DE OMBUIGINGEN

#### 3.1. Inleiding

Bij de voorbereiding van het beleid is bij de inventarisatie van ombuigingen onderscheid gemaakt tussen:

- a. de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel;
- b. de rijksbegroting in enge zin, dat wil zeggen de uitgaven van het Rijk en de daarmee samenhangende fondsen voor zover deze niet vallen onder a.

Bij de verdeling van het ombuigingsbedrag is het kabinet ervan uitgegaan dat ca.  $\frac{2}{3}$  van de ombuigingen gevonden zou moeten worden in de sfeer van de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en ambtenarensalarissen (a) en ca.  $\frac{1}{3}$  bij de rijksbegroting in enge zin (b). Voor een accent op de beperking van de groei van de uitgaven voor sociale voorzieningen en ambtenarensalarissen is een drietal motieven aan te voeren:

- De door het vorige kabinet voorgenomen, doch niet gerealiseerde ombuigingen ad f 4,5 mld.<sup>3</sup> hebben volledig betrekking op ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. De wel gerealiseerde ombuigingen hadden vrijwel volledig betrekking op de rijksbegroting in enge zin.
- Beperkingen in de sfeer van de inkomensoverdrachten en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel zijn vanuit werkgelegenheidsoogpunt te prefereren boven beperking van de werkgelegenheid bij de overheid en een beperking van de materiële uitgaven.
- De inkomensoverdrachten zijn in het verleden de sterkst groeiende uitgavencategorie geweest, terwijl zij ook voor de toekomst de belangrijkste oorzaak zijn van het groeiende beslag van collectieve uitgaven.

De verdeling van de taakstellende ombuigingsbedragen is aldus (in miljarden):

	1979	1980	1981
a. Ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel	2	4	6,7
b. Ombuigingen rijksbegroting exclusief a.	1	2	3,3
	3	6	10

#### 3.2. De rijksbegroting

Naast de taakstelling uit de ombuigingsoperatie moet compensatie worden geboden voor uitgavenoverschrijdingen, die het gevolg zijn van de uitvoering van de begroting 1978 (Voorjaarsnota), en moet voor nieuw beleid dat door het kabinet noodzakelijk wordt geacht ruimte worden gemaakt door middel van een extra-ombuiging van het bestaande beleid. De bedragen die voor de rijksbegroting (in enge zin) moeten worden gevonden, blijken uit de volgende opstelling (in miljarden):

<sup>3</sup> Voor een specificatie zij verwezen naar bijlage IV.

	1979	1980	1981
Taakstelling ombuigingsoperatie	1,0	2,0	3,3
Doorwerking Voorjaarsnota	+ 0,2	—	— 0,1
Compensatie voor beleidsintensiveringen	0,4	0,7	1,1
Totaal om te buigen	1,6	2,7	4,3
Voorstellen	1,5	2,8	4,1
Verschil; tekort (+)	+ 0,1	— 0,1	+ 0,2

Er is geen volledige aansluiting van de voorstellen op de taakstelling. Voor 1981 moet nog een bedrag van f 0,2 mld. worden gevonden. In paragraaf 9 wordt een nadere uiteenzetting gegeven over de voorgestelde beleidsintensiveringen en -ombuigingen.

### 3.3. Sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel

Onderstaand worden de bedragen vermeld, die zijn gemoed met de voorgestelde maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel, zoals deze in paragraaf 10 worden uiteengezet.

	1979	1980	1981
Taakstelling	2,0	4,0	6,7
Voorgestelde ombuigingen (in miljarden)	2,0	3,9	6,5
Verschil; tekort (+)	—	+ 0,1	+ 0,2

Ook hier sluit de omvang van de voorgestelde maatregelen niet precies aan bij de taakstelling. Het kabinet wil de oplossing hiervan bezien aan de hand van de verdere ontwikkelingen in de betreffende sector.

De ombuigingen komen ten dele tot uitdrukking op de rijksbegroting en leiden ten dele tot besparingen in de sociale verzekeringen. Onderstaand wordt een voorlopige benadering van deze verdeling gegeven:

#### Verdeling ombuigingen sociale zekerheid en ambtenarensalarissen

	1979	1980	1981
Rijksbegroting (inclusief Gemeentefonds)	1,0	1,9	3,0
Sociale verzekeringen	1,0	2,0	3,5
	2,0	3,9	6,5

### 3.4. Verdeling ombuigingen naar economische categorieën

In de regeringsverklaring is gesteld, dat bij de ombuigingsoperatie het accent zou moeten vallen op de beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven, terwijl de materiële uitgaven zoveel mogelijk zouden moeten worden ontzien. De accentuering van de beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven blijkt ook, indien de voorgestelde ombuigingen gesaldeerd met de voorgestelde beleidsintensiveringen, op globale wijze worden verdeeld over economische categorieën. Het betreft overigens geen verlagingen ten opzichte van het huidige uitgavenniveau maar verlagingen ten opzichte van de eerder geraamde groei van de uitgaven. Ter vergelijking zijn de percentages vermeld die zouden hebben geresulteerd bij een volledig proportionele verdeling van de ombuigingen over de onderscheiden economische categorieën.

Ombuigingen naar economische categorieën in procenten van het totaal

	Voorgestelde maatregelen	Evenredige verdeling
Inkomens- en vermogensoverdrachten aan gezinnen <sup>1</sup>	55	(50)
Loonvoet overheidspersoneel 20 à 25		
Volume overheidspersoneel 5 à 10	30	(25)
Investingen en materiële consumptie	5	(15)
Kredieten	5	( 5)
Inkomens- en vermogensoverdrachten aan bedrijven	5	( 5)
	100	100

<sup>1</sup> Inclusief instellingen ten behoeve van gezinnen.

Uit de opstelling wordt onder meer duidelijk, dat de beperking in de groei van het overheidspersoneel aanzienlijk geringer is dan overeenkomt met een proportionele beperking van het volume van alle uitgaven (5 à 10% in plaats van 25%). Hierdoor kan het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid in de komende jaren blijven toenemen. Dit is mogelijk omdat een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de ombuigingsproblematiek is gezocht in een beperking van de salarisontwikkeling.

# § 9. Rijksuitgaven

## INLEIDING

In de voorafgaande paragrafen is geschetst, welke overwegingen voor het kabinet een rol hebben gespeeld bij de bepaling van het totaal van de ombuigingen en bij de verdeling ervan over de sociale voorzieningen en arbeidsvoorwaarden voor het overheidsperoneel enerzijds en de rijksbegroting in engere zin anderzijds. In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsaanpassingen voor de rijksbegroting.

Bij het inventariseren van mogelijkheden tot beleidsombuigingen heeft het kabinet in het bijzonder nagegaan in hoeverre de in de ramingen opgenomen accessen behoren te worden gehandhaafd. Voor een groot aantal uitgavencategorieën acht het een verlaging van de voorziene stijgingen aanvaardbaar. De prioriteit van sommige uitgavencategorieën laat geen verlaging toe. Daarnaast blijven de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gekoppeld aan de norm van 1,5% van het nationaal inkomen. Het kabinet is van oordeel dat daarnaast op een aantal punten een verhoging van de ramingen geboden is. Naast ombuigingen om te voldoen aan de voor de rijksbegroting geformuleerde taakstelling is aldus een heroriëntatie binnen het totaal van de rijksuitgaven ondernomen. De voorgestelde ombuigingen en beleidsintensiveringen te zamen kunnen worden beschouwd als een uitwerking van de prioriteitenstelling zoals die onder meer in de regeringsverklaring is verwoord.

De hoofdlijnen van het te voeren beleid worden hierna geschetst. De nadere uitwerking van de voorstellen zal worden gegeven bij de komende Miljoenennota 1979 en de daarbij behorende afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

### Wijzigingen ten opzichte van de meerjarenramingen

	1979	1980	1981
Algemene Zaken	- 3	- 5	- 7
Buitenlandse Zaken	- 9	- 10	- 11
Justitie	- 29	- 50	- 61
Binnenlandse Zaken	- 54	- 154	- 254
Onderwijs en Wetenschappen	- 219	- 352	- 390
Financiën	- 31	- 57	- 90
Defensie	+ 66	+ 155	+ 284
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	+ 9	- 298	- 395
Verkeer en Waterstaat	- 209	- 384	- 598
Economische Zaken	- 25	- 54	- 70
Landbouw en Visserij	- 56	- 51	- 64
Sociale Zaken	- 26	- 20	- 72
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	- 46	- 74	- 87
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	- 16	- 34	- 46
Civiele Verdediging	-	+ 10	+ 20
Wetenschapsbeoefening	- 21	- 42	- 66
Gemeentefonds	- 126	- 257	- 432
Personeelsuitgaven	- 233	- 313	- 400
Correctie loon- en prijsniveau <sup>1</sup>	- 31	- 120	- 247
Totaal	- 1059	- 2110	- 2986

<sup>1</sup> De bedragen voor de afzonderlijke homogene groepen zijn, conform de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1978, gebaseerd op 7½% loonstijging en 4% prijsstijging. De correctiepost dient ertoe om het totaalbedrag

in dezelfde lonen en prijzen uit te drukken als waarin de taakstelling is geformuleerd en als waarin de ombuigingsvoorstellen bij de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidsperoneel (par. 10) zijn uitgedrukt.

## JUSTITIE EN POLITIE

Over de noodzakelijke versterking van de politie bestaat brede maatschappelijke en politieke overeenstemming. In het regeerakkoord zijn daaromtrent ook duidelijke beleidsvoornemens opgenomen. Deze versterking zal niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief moeten zijn. Voor uitbreiding van de politie (gemeentepolitie en rijkspolitie) wordt de komende jaren per jaar een aantal van gemiddeld 1000 man voorzien. Overigens zal ook het justitieel apparaat, met name de rechterlijke organisatie en het gevangeniswezen, moeten worden versterkt. Mede in verband met een zekere terugloop van het aantal pupillen bij de Kinderbescherming kunnen de subsidies aan de particuliere inrichtingen en tehuizen worden beperkt met een bedrag oplopend tot circa f 40 mln.

## ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Het kabinet is van mening, dat ook het Departement van Onderwijs en Wetenschappen, waar ongeveer een kwart van de rijksbegroting wordt besteed, dient deel te hebben aan de ombuigingsoperatie. Het totaal aan ombuigingen zal (op basis 1981) f 590 mln. bedragen, terwijl voor nieuw beleid een bedrag van f 200 mln. ter beschikking zal komen.

De bezuinigingsoperatie binnen de sector onderwijs en wetenschappen levert een aantal specifieke problemen op. Deze worden veroorzaakt door de structuur van de onderwijsuitgaven, die geregeld is in of bij de anterieure onderwijswetten en door het feit dat ongeveer 80% van de begroting bestemd is voor personele uitgaven. Door deze factoren is de flexibiliteit van de uitgaven zeer beperkt. De keuze van de posterioriteiten en prioriteiten heeft zodanig plaatsgevonden, dat naar verwachting de werkgelegenheid in het totaal van de onderwijssector mogelijk in stand wordt gehouden. Wel zullen uiteraard, mede gelet op de prioriteiten die het kabinet heeft gesteld, verschuivingen in dit opzicht binnen de onderwijssector plaatsvinden.

Bij deze bezuinigingsoperatie zijn het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs niet alleen zoveel mogelijk ontzien, maar tevens wordt via het binnenkort te publiceren Actieplan de prioriteit benadrukt, die het kabinet toekent aan het basisonderwijs: voor gelijkheid van kansen in de samenleving, voor het zich kunnen ontplooiën ook op latere leeftijd, acht het kabinet de onderwijsmogelijkheden, die in deze fase van persoonlijke ontwikkeling worden geboden, van wezenlijke betekenis. In het voortgezet onderwijs is prioriteit gegeven aan onderwijsvoorzieningen voor 16-18-jarigen.

Een nadere uitwerking naar specifieke maatregelen zal plaatsvinden in de memorie van toelichting bij de begroting voor 1979. Analoge maatregelen zullen van toepassing zijn op het landbouwonderwijs.

Op de begroting van Binnenlandse Zaken zijn, mede gelet op teruglopende leerlingenaantallen en een wijziging in de spreiding van de bevolking, besparingen bij de materiële uitgaven voor het lager onderwijs mogelijk. Het kabinet denkt daarbij aan een bedrag in de orde van grootte van f 160 mln. in 1981. Over de daarvoor nodige concrete maatregelen zal nog worden beslist.

## DEFENSIE EN CIVIELE VERDEDIGING

Ten einde aan de aangegane verplichtingen in het kader van de Noordatlantische Verdragsorganisatie te kunnen voldoen en omwille van de eisen van een geloofwaardige verdedigingsinspanning heeft het kabinet, zoals medegedeeld in de brief van de Minister van Defensie (14 800 X, nr. 26), besloten voor de defensie-uitgaven een reële groeïnorm aan te houden van 3%. In het kader van de ombuigingsoperatie is het niveau van de defensie-uitgaven mede betrokken. Ombuigingen oplopende tot een bedrag van ongeveer f 75 mln. in 1981 zijn daarom op het verhoogde niveau in mindering gebracht.

Voor de Civiele Verdediging is, om een verantwoord kwaliteitsniveau te waarborgen, een verhoging van de meerjarenramingen geboden met 20 mln. in 1981.

## **VOLKSHUISVESTING**

Ten opzichte van de meerjarenramingen uit de Miljoenennota 1978 wordt voor de uitgaven op het terrein van de Volkshuisvesting rekening gehouden met een uitgavenverhoging voor de individuele huursubsidie, samenhangend met de inkomensontwikkeling in het afgelopen jaar, de verwachte reële inkomensontwikkeling in de komende jaren en de effecten van de maatregelen op het terrein van de sociale voorzieningen. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarde dat de positie van de laagstbetaalden niet wordt aangetast. De verhoging van de meerjarenramingen beloopt voor de individuele huursubsidie ca. f 150 mln. in 1979 tot ca. f 200 mln. in 1981. Overigens zullen de uitgaven voor de Volkshuisvesting en de Ruimtelijke Ordening met bedragen worden verminderd, oplopend van ca. f 140 mln. in 1979 tot ca. f 590 mln. in 1981.

Bij het zoeken naar mogelijkheden om tot ombuigingen te komen, is ervan uitgegaan dat de stadsvernieuwing haar prioriteit dient te behouden. Aan deze prioriteit is inhoud gegeven door enerzijds op de meerjarencijfers voor de stadsvernieuwing en de Interim Saldoregeling geen beperkingen aan te brengen en anderzijds door aan de raming voor 1979 een extrabedrag voor de stadsvernieuwing toe te voegen.

Om de bovengenoemde vermindering tot stand te brengen, worden de volgende maatregelen genomen. In de eerste plaats worden de ombuigingen gevonden in beperking van de stijging van het aantal premiekoopwoningen. Voorts kan door temporisering van werken van de Rijksgebouwendienst enige besparing worden bereikt. Ten slotte kunnen uitgavenverlagingen in de bouwsector worden verkregen door het aantal te bouwen woningwetwoningen meer in overeenstemming te brengen met de recente ontwikkeling van de bouwactiviteit in deze sector.

## **NATTE WATERSTAAT**

In de sector van de natte waterstaat zal tot een beperking van de groei van de uitgaven worden overgegaan. Daarbij zullen de werken die voor de veiligheid van het land van belang zijn zoals kustverdediging, waterkeringen en het onderhoud zoveel mogelijk worden ontzien. De verlaging van de meerjarenraming bedraagt circa f 150 mln. in 1971.

## **OPENBAAR VERVOER**

Bij het aanbrengen van de ook bij het openbaar vervoer noodzakelijke beperking van de stijgende uitgaven, is ervoor gezorgd de lijnvoering en de frequenties zoveel mogelijk te handhaven. De uitgavenverlaging van ca. f 110 mln. in 1981 betreft daarom behalve enige vertraging in de uitvoering van werkzaamheden in hoofdzaak een fasering van voorgenomen kwaliteitsverbetering.

Om tot een verdere beperking van de stijging van de tekorten van het openbaar vervoer te komen, kan voorts niet worden voorbijgegaan aan de mogelijkheid die tariefsverhogingen daartoe bieden. Het daarmee gemoeide bedrag beloopt, bij een jaarlijkse loon- en prijsstijging van 7,5% en 4%, zoals verwerkt in de huidige meerjarenramingen, in 1981 een bedrag van ca. f 115 mln.

## **STAATSBEDRIJF VAN DE PTT**

Bij het Staatsbedrijf van de PTT kan tegen de achtergrond van de noodzakelijke matiging van de stijging van de collectieve voorzieningen het jaarlijkse investeringsniveau in beperkte mate worden verlaagd. Daarmee is in 1981 een bedrag van ca. f 65 mln. gemoeid.

## **ECONOMISCHE EN SOCIALE ZAKEN**

De voor het herstel van de volkshuishouding nodige verbetering van de bedrijvenstructuur en van de structuur van de arbeidsmarkt vermindert de mogelijkheden tot ombuiging van de uitgavenontwikkeling voor deze sectoren in aanzienlijke mate. Voor de ontwikkeling van de arbeidsbureaus nieuwe stijl worden extrabedragen voorzien oplopend tot f 30 mln. in 1981.

Binnen de begroting van Economische Zaken zullen de structurele kasuitgaven in 1981 met ca. f 70 mln. worden beperkt. Ten dele zullen deze beperkingen worden gevonden bij de uitgaven voor het regionaal sociaal-economische beleid, met dien verstande dat de totaal-programmaverplichtingen als genoemd in de nota over dat beleid (Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980) in principe zullen worden gehandhaafd. Gelet op de hogere verplichtingen welke naar verwachting nodig zijn voor de investeringspremieregeling zullen binnen dit totaal lagere dan de destijds genoemde verplichtingen worden aangegaan voor met name infrastructuur, verplaatsing bedrijven en aanleg industrieterreinen. Daarnaast zullen ook enkele andere EZ-programma's enigermate neerwaarts worden bijgesteld. De sinds jaren bestaande algemene post voor aanvullende werkgelegenheidsmaatregelen van ca. f 25 mln. kan als zodanig van de begroting worden afgevoerd nu de Regering ter zake een concreet en gespecificeerd beleid in de begroting voor 1979 zal opnemen. Ten slotte kan, gezien de aanzet die door het huidige beleid wordt gegeven, vanaf 1981 met aanzienlijk lagere bedragen voor arbeidsplaatsverbetering worden volstaan.

## **LANDBOUW**

De nationale uitgaven voor de landbouw – al dan niet op grond van EG-regelingen – hebben voor een belangrijk deel betrekking op landbouwonderzoek en -voorlichting, bedrijfsontwikkeling, kwaliteitsbeleid, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied en het grondgebied. In de sfeer van de structuurmaatregelen is een verlaging voorgenomen van ongeveer f 20 mln., welke voornamelijk zal worden gezocht door terughoudendheid bij de uitvoering. Temporisering van de aankopen door de Stichting Beheer Landbouwgronden zal leiden tot een verlaging van ongeveer f 28 mln. in 1981.

Een voorgenomen aanpassing van het rentepercentage in verschillende regelingen van het O & S-fonds voor de Landbouw zal, met inachtneming van de beperkingen die uit EG-richtlijnen voortvloeien, in 1981 naar verwachting kunnen leiden tot een verlaging met f 28 mln.

Voor het overige zal op diverse posten enige beperking worden aangebracht, zoals bij voorbeeld in de geraamde bijdragen in de beheersovereenkomsten. De kosten van het agrarische bedrijfsleven voor de keuring van produkten – voor een belangrijk deel ten behoeve van de export – geven aanleiding tot een tegemoetkoming hierin van overheidswege ter grootte van f 80 mln. in 1981.

## **WELZIJNSSECTOR C.A.**

Buiten de uitgaven voor sociale voorzieningen (bijstand, verzetsdeelnemers en vervolgdens) noopt de herschikking van prioriteiten tot extrabedragen voor de rijksbijdrageregeling maatschappelijke hulp- en dienstverlening



aan jongeren en jong-volwassenen in verband met de hulpverlening aan drugverslaafden, voor het onderwijsstimuleringsbeleid, voor de volwasseneducatie, alsmede de maatschappelijke-dienstverlening. Een en ander vergt bedragen oplopend van f 25 mln. in 1979 tot f 80 mln. in 1981. Door het treffen van kostenverlagende maatregelen en door een herziening van de retributieregelingen kunnen besparingen bij de gezinszorg worden gerealiseerd van ca. f 45 mln. in 1981. Het aankoopprogramma van natuurgebieden in het kader van de zogenaamde Relatienota zal aanmerkelijk moeten worden beperkt. Ook de activiteiten van het Staatsbosbeheer worden enigszins teruggenomen.

Op het terrein van de gezondheidszorg worden besparingen ten opzichte van de geraamde uitgaven nagestreefd bij de geplande uitbouw van openbare gezondheidsdiensten. Een zo efficiënt mogelijke opzet zou tot verlaging van uitgaven in 1981 kunnen leiden van ca. f 10 mln. Een in 1977 voorgenomen bezuiniging op de eerstelijns gezondheidszorg (kruiswerk) zal gezien het belang en de prioriteit van deze uitgaven worden beperkt.

## **MILIEU**

In de noodzakelijk geworden herschikking van nationale prioriteiten moeten de eerder gestelde termijnen waarbinnen een zeker kwaliteitsniveau van het milieu zou moeten worden bereikt enigszins opschuiven. De voorziene uitgaven voor reiniging van oppervlaktewateren, de verwerking van afvalstoffen, het beperken van geluidshinder en de bestrijding van luchtverontreiniging zullen daarom worden verlaagd met ca. f 35 mln. in 1979 oplopend tot ca. f 95 mln. in 1981. Daartegenover staat echter het beschikbaar stellen van fondsen in het kader van de Hinderwet voor steun in verband met maatregelen ter verbetering van milieuhinderlijke bedrijfssituaties ten bedrage van f 5 mln. in 1979 oplopend tot f 45 mln. in 1981.

## **WETENSCHAPSBEOEFENING**

Vanwege het belang van het wetenschappelijk onderzoek voor de noodzakelijke herstructurering van de nationale economie dienen beleidsombuigingen in deze sector de bestaande onderzoekscapaciteit zoveel mogelijk te ontzien. Het voornemen om de voor te stellen ombuigingen over een zo groot mogelijk draagvlak te spreiden heeft tot niet te vermijden maatregelen geleid, zowel liggend in de exploitatie als bij de investeringen. Die maatregelen kunnen leiden tot een verlaging van de meerjarenramingen met bedragen oplopend tot ca. f 60 mln. Hierbij staat voor ogen dat binnen de onderzoeksactiviteiten door een grotere doelmatigheid en een herschikking van de prioriteiten de effectiviteit niet zal hoeven af te nemen. Voor een in te stellen stimuleringsfonds zijn extra bedragen uitgetrokken (meer dan f 10 mln. in 1981).

## **KOSTEN VAN HET OVERHEIDSAPPARAAT**

In het kader van de nodige bezuinigingen is het noodzakelijk de omvang en het functioneren van het gehele overheidsapparaat aan een grondig onderzoek te onderwerpen. Daarbij zal ook worden nagegaan in hoeverre door een aanvaardbare wijziging van de belastingwetgeving personele en materiële kosten kunnen worden uitgespaard. Te zamen met enige reductie van de in de meerjarenramingen voorziene personeelsuitbreidingen en een beperking van de incidentele loonstijging wordt via een veelheid van maatregelen een besparing in 1981 nagestreefd in de orde van grootte van f 700 mln.

## OVERIGE PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN

Van de gemeenten en provincies mag een evenwichtige bijdrage aan de ombuigingen worden verlangd. Een verlaging van de begrotingsruimte voor het Rijk zal zijn weerslag vinden in een beperking van specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten. Deze zullen hun corresponderende uitgaven dienovereenkomstig moeten aanpassen. Bij het Gemeentefonds zal het jaarlijkse reële accres worden verlaagd met ongeveer f 140 mln. per jaar. Over drie jaar gerekend levert dit een besparing op van ruim f 400 mln. Daarnaast wordt de stijging van de uitkeringen uit het Provinciefonds beperkt in verband met de geringere reële groei van het nationale inkomen.

# § 10. Maatregelen ter beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven in ruime zin

## 1. INLEIDING

In de vorige paragrafen is uiteengezet dat de voorziene economische groei bijzondere maatregelen vraagt om een herstel van een meer evenwichtige economische ontwikkeling op middellange termijn mogelijk te maken. Ombuigingen in de collectieve sector bergen het gevaar in zich van directe negatieve werkgelegenheidseffecten. Ter vermindering daarvan dient in de eerste plaats de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel te worden beheerst. Naar de mate waarin een algemene inkomensmatiging met behoud van koopkracht voor de laagstbetaalden wordt gerealiseerd, zal de beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven minder ingrijpend behoeven te zijn. Het doel van de sociale zekerheid blijft echter in alle omstandigheden principieel onaangetast.

Achtergrond voor de nu te treffen maatregelen ter beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven vormt juist mede het streven naar een zodanige draagvlakverbreding, dat op *langere termijn* het perspectief open blijft om hetgeen in de achterliggende periode aan sociale voorzieningen is opgebouwd te handhaven en waar mogelijk te verbeteren. Dat neemt niet weg dat een voortdurende *toetsing* van de doeleinden, criteria en instrumenten van het sociale-zekerheidsbeleid noodzakelijk is. Hoewel thans slechts de contouren van het sociale-zekerheidsstelsel op langere termijn zijn aan te geven, is bij de inventarisatie van de mogelijkheden tot beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven dit perspectief voortdurend voor ogen gehouden. De keuze en de vormgeving van de voorstellen zijn daarop afgestemd.

Hozeer het stelsel van de sociale zekerheid vanuit de solidariteit van werkenden met niet-werkenden als een belangrijke maatschappelijke verworvenheid wordt gewaardeerd, toch dient het beleid er in de eerste plaats op te zijn gericht, dat zo weinig mogelijk mensen een beroep op de sociale zekerheid behoeven te doen. De groei van dit beroep is immers de voornaamste oorzaak van de uitgavenontwikkeling geweest. Een uitbreiding van het aantal passende arbeidsplaatsen vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor een volumebeperking in de sociale zekerheid: de samenhang met het werkgelegenheidsbeleid is derhalve evident. Daarnaast vraagt een beperking van de volumegroei een coördinatie van het sociale zekerheidsbeleid met onder andere het arbeidsvoorzieningsbeleid, het arbeidsomstandighedenbeleid en de gezondheidszorg. In paragraaf 11 en in de bijlagen wordt aan het volumebeleid en aan de samenhang daarvan met andere beleidsterreinen uitvoerig aandacht geschonken.

Een beleid gericht op volumebeperking verdient allereerst aandacht, omdat daarbij de sociale voorzieningen zelf niet ter discussie hoeven te komen. Gezien het huidige tekort aan arbeidsplaatsen is de ruimte voor een volumebeleid betrekkelijk gering. Juist ten behoeve van een substantiële verbetering van de werkgelegenheid is het noodzakelijk gebleken tot verdergaande ombuigingen te komen, ook in de sfeer van de overdrachtsinkomens. Daarom is ook gezocht naar maatschappelijk aanvaardbare bijstellingen van de uitkeringen en voorzieningen. Uitgangspunt was evenwel dat het stelsel van de sociale zekerheid in zijn fundamentele doelstellingen onaangetast blijft.

Nagegaan is met name in hoeverre de wetgeving en de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten nog aansluiten bij de daarachter gelegen doelstellingen. In het bijzonder heeft de aandacht zich gericht op het wegnemen van onevenwichtigheden en systeemfouten die in de loop der jaren zijn gegroeid. Daarbij kan mede uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid niet voorbij worden gegaan aan een aantal gebleken knelpunten en lacunes. Bij de uiteindelijke keuze is onderscheid gemaakt tussen algemene maatregelen en specifieke maatregelen. In bijlage III wordt op de inhoud van de voorstellen uitvoerig ingegaan.

De *algemene maatregelen* bestaan uit een samenstel van voorstellen, die alle in dit kader beschouwde inkomenscategorieën raken vanuit goeddeels *gemeenschappelijke invalshoeken*. In de huidige situatie, waar de inkomenspositie van alle groepen onder druk komt te staan, zijn slechts die voorstellen uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbaar, waarbij een zo evenredig mogelijke spreiding van offers wordt nagestreefd. De algemene maatregelen bestaan uit correcties in verband met onevenwichtigheden in de aanpassingsmechanismen van minimumloon, sociale uitkeringen en salarissen van het overheidspersoneel, waardoor het ook in het verleden nagestreefde evenwicht in inkomensontwikkeling van deze groepen – zowel onderling als ten opzichte van de particuliere werknemers – niet is bereikt. De salarissen van het overheidspersoneel zijn vooral bezien vanuit de eigen rechtspositie in het algemeen. Over de voorstellen zal een open overleg plaatsvinden. Nagegaan is in hoeverre de solidariteit van het overheidspersoneel met particuliere werknemers en niet-actieven tot uitdrukking kan komen. Ook met ambtenaren vergelijkbare werknemers zijn daarbij betrokken.

De *specifieke maatregelen* spitsen zich toe op bepaalde overdrachtsuitgaven of bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden. Omdat het hier gaat om maatregelen op *deelterreinen* van de sociale zekerheid is aan de inpasbaarheid in het totale sociale-zekerheidsbeleid op langere termijn bijzondere aandacht gegeven. Vanuit inkomenspolitiek oogpunt is bovendien gewaakt voor een te veel samenvallen van verschillende op zich verantwoorde maatregelen. Een te sterke matiging in de inkomensposities van bepaalde groepen is sociaal onaanvaardbaar. Een zo breed mogelijk draagvlak van het matigingsbeleid is mede uit een oogpunt van maatschappelijke aanvaardbaarheid derhalve een eerste eis.

Bij de uiteindelijk gekozen voorstellen ligt de nadruk daarom op de algemene maatregelen en is daarnaast voor een aantal specifieke maatregelen gekozen die niet of slechts in beperkte mate cumuleren. Langs die weg is zowel een maatschappelijk aanvaardbare spreiding van offers als – wat de sociale voorzieningen betreft – de inpasbaarheid in het sociale-zekerheidsstelsel op langere termijn veilig gesteld.

## 2. ALGEMENE MAATREGELEN

### 2.1. Uitgangspunten

Bij voorstellen ten aanzien van te treffen algemene maatregelen staat een aanvaardbare spreiding van offers voorop. Dat houdt onder meer in dat gestreefd wordt naar een *evenwichtige verhouding* tussen de ontwikkeling van de inkomens van actieven en niet-actieven en binnen de groep van de actieven tussen overheidspersoneel en particuliere werknemers. De toezeggingen die het kabinet tijdens het debat in de Tweede Kamer over de regeringsverklaring heeft gedaan vormen daarbij het uitgangspunt, te weten:

– Het kabinet sluit zich aan bij de adviesaanvraag van het vorige kabinet aan de SER, d.d. 16 november 1977, waarin werd voorgesteld de *minimumlonen* parallel te laten lopen aan de regelingslonen en in verband met de huidige arbeidsmarktsituatie een bijzondere verhoging van het minimumloon achterwege te laten. Voorts zou bij de aanpassing van het minimumloon voortaan geen rekening meer moeten worden gehouden met herzieningen van de beloningsstructuur.

- De koppeling van de sociale *minimumuitkeringen* aan het netto-minimumloon blijft gehandhaafd. Nagegaan zal worden of bepaalde elementen bij die koppeling buiten beschouwing zouden moeten blijven.
- Ten aanzien van het *overheidspersoneel* stelt het kabinet dat de eigen rechtspositie en het principe van het trendbeleid niet zullen worden aangetaast, alsmede dat de voor te bereiden maatregelen evenwichtig zullen aansluiten aan die met betrekking tot de sociale voorzieningen.

Tegen de achtergrond van de noodzaak van een evenwichtige aanpak en met inachtneming van de vermelde toezeggingen zijn de aanpassingsmechanismen van het minimumloon, de sociale uitkeringen en de salarissen van het overheidspersoneel aan een analyse onderworpen. Bij het overheidspersoneel is daar ook bij betrokken de rechtspositie in het algemeen. Dat is te meer van belang, omdat de relatie van de overheid tot het overheidspersoneel een andere is dan die van wetgever alleen, namelijk ook van werkgever. Ten principale zullen de bestaande aanpassingsystemen, die een evenwichtige ontwikkeling van de verschillende inkomenscategorieën waarborgen, gehandhaafd blijven. Nagegaan is echter of er elementen zijn aan te wijzen die ertoe hebben geleid dat de ook in het verleden nagestreefde evenwichtige ontwikkeling van de drie inkomenscategorieën niet volledig is gerealiseerd.

## 2.2. De bruto-aanpassingsmechanismen

Het minimumloon, de sociale uitkeringen en de salarissen van het overheidspersoneel zijn gekoppeld aan de index van de regelingslonen. Nagegaan is of in deze index beloningselementen zijn begrepen, waarvan het op grond van het uitgangspunt van een evenwichtige ontwikkeling van deze inkomenscategorieën gewenst is, ze bij de aanpassing buiten beschouwing te laten dan wel aan afzonderlijke inkomensniveaus toe te rekenen. Bij de *ambtenarensalarissen* is een dergelijk aangepast systeem in de bruto-sfeer reeds bij de herziening van de trendmethodiek in 1976 gerealiseerd. Voor wat het *minimumloon* en de *sociale minima* betreft zou zo'n evenwichtig systeem bij toepassing vanaf 1 juli 1974 niet tot een andere uitkomst voor de indexaanpassing hebben geleid dan het huidige indexeringsmechanisme.

Voor de *overige sociale uitkeringen* (de boven-minima) kunnen verschillen tussen het bestaande indexeringsmechanisme en een nieuw systeem slechts bij wijze van illustratie worden vermeld. Voor individuele gevallen hangt de mate waarin deze de facto zijn opgetreden af van de datum waarop de betrokken uitkering is ingegaan. Over de periode medio 1974 tot medio 1977 toont een analyse aan dat een overcompensatie heeft plaatsgevonden oplopend van 0% voor de uitkeringen van even boven het minimum tot 3% voor de maxima. Uitvoeringstechnisch zou een eventuele correctie gedifferentieerd naar inkomenshoogte mogelijk zijn; een individuele differentiatie naar ingangsdatum is praktisch onuitvoerbaar. Tot de SER zal een nieuwe adviesaanvraag worden gericht, waarin het totale indexeringsmechanisme van minimumloon en sociale uitkeringen aan de orde komt; daarbij wordt zowel de evenwichtige ontwikkeling van de verschillende inkomenscategorieën als het werkgelegenheidsaspect als invalshoek gehanteerd.

De conclusies ten aanzien van de herziening van het bruto-indexeringsmechanisme vormen mede een achtergrond bij de voorstellen tot matiging van de boven-minima in de sociale zekerheid. In afwachting van het SER-advies zullen er evenwel geen concrete voorstellen op worden gebaseerd.

## 2.3. De netto-ontwikkeling van de sociale uitkeringen

De huidige feitelijke inkomensontwikkeling via de sociale uitkeringen volgt twee sporen:

- de minima zijn op netto-basis gekoppeld aan het minimumloon, terwijl
- de boven-minima op bruto-basis de regelingslonen volgen.

Reeds onder het vorige kabinet is de behoefte gebleken na te gaan welke onevenwichtigheden bij dit «twee-sporenbeleid» optreden. In feite kunnen dergelijke onevenwichtigheden als systeemfouten worden beschouwd, die tot overcompensatie van de sociale voorzieningen op netto-basis leiden. In de bijlage is op deze materie uitvoerig ingegaan. Voor de beleidsbepaling zijn daarbij de volgende conclusies van belang:

De hoogte van de aftrekposten is op een tweetal punten nader bezien:

- Het niveau van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek zal aan een nadere studie worden onderworpen. Vooruitlopend op de resultaten van die studie zullen beide aftrekken worden bevroren op het huidige niveau.
- Voorgesteld wordt bij de berekening van de sociale uitkeringen een ZW-/wachtgeldpremie te hanteren van 2,5% in plaats van 1,65%. Gebleken is dat thans 25 000 volwassen minimumloners met een volledige werkring (25% van het totaal) als gevolg van een ZW-/wachtgeldpremie hoger dan 1,65% een lager besteedbaar inkomen hebben dan de sociale minima. In de metaal bij voorbeeld is dit percentage 3,15.

Op de sociale uitkeringen boven het minimum dienen *materieel dezelfde premies* te worden ingehouden als op vergelijkbare inkomens van actieve werknemers. Thans is dit niet het geval waardoor, bij gelijke bruto-inkomens, de netto-inkomensontwikkeling van uitkeringen boven het minimum groter is dan die van de lonen. Door nu materieel dezelfde premie-inhoudingen te doen plaatsvinden bij actieven en niet-actieven wordt deze onevenwichtigheid weggenomen. Nader zal worden bestudeerd of deze berekeningsmethodiek – behalve bij de WWV en de WAO – ook bij de kortlopende uitkeringen krachtens ZW en WW kan worden gehanteerd. Bij het streven naar een *zuiverder koppeling* van alle sociale minima aan het netto-minimumloon zullen twee onevenwichtigheden worden wegenomen:

- De op dit moment bestaande netto-afstand van f 9,50 per maand tussen AOW/AAW enerzijds en minimumloon anderzijds zal worden opgevuld.
- Voorgesteld wordt om bij de berekening van de sociale minima met de fiscale aftrek voor niet-actieven rekening te houden. De sociale minima genieten thans materieel de fiscale voordelen van de aftrek van verwervingskosten voor actieven (f 1000), terwijl het hier om niet-actieven gaat voor wie formeel een lagere aftrek (f 150) geldt. Ook voor de boven-minima geldt thans deze lagere aftrek van f 150.

Het schonen van het aanpassingssysteem voor de thans bestaande onevenwichtigheden zal geleidelijk dienen te geschieden. In paragraaf 2.5 zal een voorstel worden gedaan over de wijze waarop die gefaseerde schoning kan worden gerealiseerd.

## 2.4. Overheidspersoneel

### *Algemeen*

Voor de ten aanzien van het overheidspersoneel voor te stellen maatregelen is de consistentie met maatregelen in andere sectoren weliswaar een belangrijk uitgangspunt, er is echter nog een ander, zeker niet minder belangrijk aspect dat hierbij niet uit het oog mag worden verloren. Bij het overheidspersoneel gaat het om maatregelen waarbij ook de positie van de overheid als werkgever aan de orde is. Dit brengt onder meer mee, dat over voor te stellen maatregelen overleg zal moeten worden gepleegd met het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. Ten einde dit overleg zinvol te doen zijn, zal het overleg over de verschillende voorstellen een open karakter hebben, dat wil zeggen dat de uitkomst van het overleg niet bij voorbaat kan vaststaan. Dit houdt in, dat zolang het overleg gaande is, grote terughoudendheid vereist is ten aanzien van het doen van uitspraken omtrent de voorlopige voornemens die hierna aan de orde komen. Het ligt evenwel

voor de hand dat het kabinet er bijzonder aan hecht dat het overleg zo mogelijk tot conclusies leidt, die passen in het samenhangende beleidspakket dat in deze nota wordt gepresenteerd. De voorstellen zullen in de huidige situatie uit maatschappelijk oogpunt immers slechts aanvaardbaar zijn, indien ze leiden tot een inkomensmatiging op een zo breed mogelijk vlak. In dat licht is het kabinet van mening dat ten aanzien van de inkomensontwikkeling in een aantal sectoren, die uit collectieve middelen worden gefinancierd en waar thans de «trend» van de ambtenaren wordt gevolgd – zoals onder andere de gezondheidszorg, de welzijnssector en de pensioenen van oorlogsen verzetslachtoffers – een zelfde matiging als voor het overheidspersoneel eveneens onderwerp van overleg moet zijn. Waar deze sectoren ter sprake komen, wordt daar nader op ingegaan. Thans ontbreekt nog het wettelijk kader waarbinnen het overleg over de inkomensontwikkeling in deze sectoren kan plaatsvinden. In paragraaf 12 wordt daar op teruggekomen.

#### *Salarissen overheidspersoneel*

In de regeringsverklaring is in dit verband onder meer uitgesproken dat de eigen rechtspositie van het overheidspersoneel en het principe van het trendbeleid in acht zullen worden genomen. Dit impliceert dat de veronderstelde gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaardenpakketten van overheidspersoneel en particuliere werknemers ook door dit kabinet als grondslag voor het trendbeleid wordt erkend. Ook blijft het kabinet in essentie vasthouden aan het volgen van de bruto-trendsystematiek, zoals die in 1974 nog is bevestigd. Een wijziging in het aanpassingssysteem ligt na de herziening in 1976 evenmin in het voornemen.

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor een bijdrage van het overheidspersoneel aan de matiging van de groei van de uitgaven in de collectieve sector zou het volgende kunnen worden geconstateerd. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in andere sectoren is de laatste jaren in negatieve zin beïnvloed mede als gevolg waarvan in toenemende mate de verhouding tussen actieven en niet-actieven verder is verstoord. Tegen die achtergrond blijkt de sterke rechtspositie van het overheidspersoneel. Op basis van deze relatief gunstiger positie is het kabinet van oordeel dat daarin een voldoende zwaarwegend argument kan worden gevonden om een bijdrage van het overheidspersoneel te vragen in de vorm van een matiging op het conform de geldende methodiek berekende trendpercentage. Daarnaast heeft het kabinet op grond van een analyse van de effecten van het voor het overheidspersoneel geldende (bruto) indexeringsmechanisme gemeend te mogen constateren dat de uitkomsten daarvan in netto-termen kunnen leiden tot een relatief gunstiger resultaat dan een zelfde bruto-aanpassing in de andere sectoren teweegbrengt in de netto-sfeer. Vooral echter de ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven geldende zekerheid van rechtspositie is voor het kabinet aanleiding geweest een bijzondere maatregel voor het overheidspersoneel in overweging te nemen. De eigen rechtspositie van het personeel heeft er tot nu toe in zekere zin toe geleid dat de veronderstelde pakketgelijkwaardigheid te eenzijdig is gehanteerd. In de huidige situatie mag het gewenst heten, dat ook de solidariteit van het overheidspersoneel met de andere werknemers en met de niet-actieven op enigerlei wijze tot uitdrukking komt.

Op grond van het vorenstaande is het kabinet voorshands van oordeel dat er aanleiding is om in de naaste toekomst een beperkte matiging te betrachten op de uitkomsten welke resulteren uit een onverkorte trendberekening, en dat gedurende enige jaren. In paragraaf 2.5 zal een voorstel worden gedaan om van alle inkomensgroepen een evenredig offer te vragen. Het kabinet meent daarbij ook de overheidssalarissen te moeten betrekken. Los daarvan zullen voorstellen worden gedaan om tot een logischer opbouw van de topsalarissen van functionarissen in overheidsdienst te komen.

## 2.5. Voorstel

Hoewel er duidelijke verschillen tussen de onderscheiden inkomenscategorieën bestaan, geeft de huidige situatie er alle aanleiding toe voorshands voor alle categorieën in de eerstkomende periode zoveel mogelijk een zelfde matiging toe te passen. Het draagvlak voor de inkomensmatiging dient tegen de geschetste economische achtergrond zo breed mogelijk te zijn. De maatschappelijke aanvaardbaarheid van de voorstellen wordt bovendien vergroot door een zo evenredig mogelijke spreiding van de noodzakelijk te brengen offers over alle inkomenscategorieën. Concrete voorstellen zullen worden uitgewerkt om onevenwichtigheden en systeemfouten in de aanpassingsmechanismen van de sociale uitkeringen, die in de loop van de tijd zijn gegroeid, op te heffen. Als *middel om gefaseerd* van het bestaande systeem naar een voor de thans bestaande onevenwichtigheden geschoond systeem te groeien wordt voorgesteld om de inkomensontwikkeling van de sociale uitkeringen – sociale minima en boven-minima – ieder half jaar met stapjes van een 1/2% te matigen. Deze matiging zal evenwel niet verder gaan dan past in het voorgestelde evenwichtige systeem. In hoeverre de correcties van een 1/2% per half jaar ter bereiking van een evenwichtig systeem ook na 1981 dienen te worden voortgezet zal na afronding van de concrete voorstellen tot herziening van de aanpassingsmechanismen afzonderlijk worden beslist.

Bij de sociale minima mag bij het gefaseerd toegroeien naar een geschoond systeem de reële koopkracht niet worden aangetast. Dit kan bij voorbeeld gebeuren door:

- opschorting van een halfjaarlijkse matiging van 1/2% ;
- additionele (fiscale) maatregelen ten behoeve van de lagere inkomens.

Ook het opheffen van de bestaande afstand van f 9,50 per maand tussen de AOW/AWW en het minimumloon levert gespreid over de periode een bijdrage tot het handhaven van de reële koopkracht voor de betrokken groep.

Ten aanzien van de salarissen van het overheidspersoneel is inmiddels het georganiseerd overleg geïnformeerd over het voorlopige voornemen van het kabinet om de trenduitkomsten gedurende de jaren 1979 t/m 1981 eveneens te beperken met een half procent per half jaar. De vraag of evenbedoelde inkomensmaatregel voor het overheidspersoneel moet worden gedifferentieerd naar inkomenshoogte, zal worden bezien in samenhang met de mate waarin gedifferentieerde inkomensontwikkelingen in andere sectoren tot stand komen. Een dergelijke aanpak is niet alleen alleszins verdedigbaar op grond van de in vorige paragrafen en in de bijlagen gegeven analyses, maar vloeit ook voort uit een aantal overwegingen van sociaal-politieke en van praktische aard. Het belangrijkste argument is wellicht, dat waar de inkomensposities van verschillende groepen in de komende jaren onder druk komen te staan, slechts door een voor alle categorieën geldende maatregel een zo evenredig mogelijke spreiding van offers wordt bereikt.

Niet onbelangrijk is verder dat het voorlopige karakter dat de maatregel voor de sociale uitkeringen heeft, de tijd schept om de voorstellen tot schoning adequaat uit te werken. Een verantwoorde besluitvorming over de wets- en uitvoeringstechnische voorbereiding vraagt om enige ruimte. Ten slotte wordt het samenvallen van afzonderlijke, op zich verantwoorde maatregelen voor verschillende groepen er zoveel mogelijk door voorkomen, zodat de inkomensontwikkeling voorzienbaar blijft.

## 3. SPECIFIEKE MAATREGELEN

### 3.1. Uitgangspunten

Hoewel de specifieke maatregelen zich richten op bepaalde overdrachtsuitgaven en bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden, zal hierbij zorgvuldig worden vermeden dat de lasten onevenredig gaan drukken op een be-



perkt aantal inkomenscategorieën. Daarom is met name nagegaan of er zodanige ontwikkelingen in de toepassing en de uitvoering van de sociale zekerheid zijn opgetreden, dat – gelet ook op maatschappelijke ontwikkelingen – de doelstellingen van de sociale zekerheid niet (meer) volledig worden gerealiseerd. In deze benadering wordt zowel de inpasbaarheid in het sociale-zekerheidsbeleid op langere termijn als de inkomenspolitieke aanvaardbaarheid van de voorstellen veilig gesteld. Beide overwegingen stellen echter duidelijk beperkingen aan de mogelijkheden tot het treffen van specifieke maatregelen.

Omdat het om maatregelen op deelterreinen van de sociale zekerheid gaat, moet de samenhang met het totale stelsel en de richting waarin dat zich ontwikkelt voortdurend in het oog worden gehouden. Heel duidelijk vindt die inpassing in het totale beleid plaats bij de maatregelen om het gebruik van voorzieningen in de gezondheidszorg te beperken. Ook bij de inkomensvervangende voorzieningen worden de voorstellen voor de korte termijn echter geplaatst tegen de achtergrond van een beleid op langere termijn. Daarom ook wordt een aantal studies aangekondigd, dat de vormgeving van het sociale-zekerheidsbeleid in de komende jaren mede richting moet geven.

Waar specifieke maatregelen zich richten op afzonderlijke categorieën uitkeringsgerechtigden, is al gauw moeilijk te overzien in hoeverre ze voor deelgroepen samenvallen. Samenloop met de algemene maatregelen is veelal onvermijdelijk. Vanuit inkomenspolitieke overwegingen is dan slechts een beperkt aantal voorstellen aanvaardbaar. Bij de inkomensvervangende voorzieningen hebben daarom vooral voorstellen aandacht gekregen, die zich richten op het duidelijker afgrenzen van het recht op uitkering. Met name zal ook het oneigenlijk gebruik en misbruik meer gecoördineerd worden tegengegaan. Daarnaast is echter een aantal voorstellen uitgewerkt die tot doel hebben bepaalde inkomensvervangende voorzieningen meer in evenwicht te brengen met andere uitkeringen. Vanuit diezelfde invalshoek zijn enkele voorstellen met betrekking tot de voorzieningen voor het overheids-personeel geformuleerd. Om een samenloop met de algemene maatregelen te voorkomen zal een deel van deze voorstellen echter eerst op langere termijn gerealiseerd kunnen worden.

Enigszins apart ten slotte staat de herstructurering van de kinderbijslag, waarover reeds voorstellen zijn ingediend. Zoals vermeld in de memorie van antwoord op het wetsontwerp integratie kinderbijslag en kinderaftrek zouden na afweging in het kader van het totale ombuigingspakket eventueel voorstellen worden gedaan tot compensaties voor bepaalde categorieën in verband met de herstructurering tweede fase. Thans wordt voorgesteld op grond van de regeling tegemoetkoming studiekosten (TS-regeling) een leeftijdstoelage voor 16- en 17-jarigen toe te kennen. Deze leeftijdstoelage zal voor kinderen van ouders met een inkomen tot en met het minimumloon 75% van de kinderbijslag voor het tweede kind (incl. opslag) bedragen. De leeftijdstoelage daalt vervolgens naarmate het inkomen van de ouders hoger is en wordt nihil bij een bruto-inkomen van f 34 000 per jaar. De leeftijds-toelagen en de inkomensgrenzen zullen conform de huidige regeling tegemoetkoming studiekosten worden aangepast aan de prijzen. De kosten van deze compensatieregeling bedragen (op bruto-basis) f 167 mln. in 1981.

### **3.2. Inkomensvervangende voorzieningen**

De inkomensvervangende voorzieningen zijn op drie punten bezien: de samenhang van het stelsel, de blijvende afstemming van wetgeving en uitvoering op de daarachter gelegen doelstellingen en de wijze waarop maatschappelijke ontwikkelingen in de wetgeving tot uitdrukking moeten komen.

Omdat de structuur van het sociale-zekerheidsstelsel op langere termijn daarbij in het geding is, dient een zorgvuldige afweging van mogelijke voorstellen plaats te vinden. Daartoe is en wordt een aantal studies in gang gezet:

- de uitwerking van voorstellen om te komen tot een integratie van de werkloosheidsvoorzieningen, waarbij de werkloosheidsvoorziening voor ex-zelfstandigen zal worden betrokken;
- na afsluiting daarvan een studie naar de integratie van de Ziektewet en de WAO;
- de spoedige afronding van een eerste deelrapport over de structuur van de uitvoeringsorganisatie;
- een onderzoek naar de gebruikers van de premiereductie- en vrijstellingsregeling in de volksverzekeringen;
- nagaan in hoeverre het werkloosheidsaspect bij de toepassing van artikel 21, lid 2a, van de WAO meer moet worden benadrukt;
- een studie naar de mogelijkheden tot invoering van een kostwinnersbegrip;
- een studie naar de toelatingscriteria van de AWW, waarbij ook de positie van weduwnaars wordt gezien.

Passend in dit langere-termijnbeleid zal een spoedige afhandeling van de volgende voorstellen worden bevorderd:

- verlening van de bevoegdheid aan de Minister van Sociale Zaken om alle dagloonregelen goed te keuren en deze bij niet-goedkeuring zelf vast te stellen (wetsontwerp reeds ingediend);
- herziening van de dagloonregelen voor de kortlopende uitkeringen en de nieuwe gevallen in de langlopende uitkeringen;
- afstemming van de bijstandsnormen voor alleenstaande minderjarige werklozen op die in de WW en WWV en op het minimumjeugdloon;
- verplichte terugvordering en normering van de aflossing van leenbijstand;
- herziening van de werknemersverzekeringen, met de bedoeling het oneigenlijk gebruik door directeurs van NV's en BV's met een meerderheidsbelang tegen te gaan;
- beëindiging verzekering ingevolge de Ziektewet op 65-jarige leeftijd;
- een strikte toetsing van de indienstneming van WSW-werknemers aan de daarvoor in de wet gestelde voorwaarden. Bovendien zal het kabinet bevorderen, dat de mogelijkheid tot aanwijzing van werkobjecten in WSW-verband wordt gebonden aan nadere wettelijke criteria. Beide maatregelen zijn erop gericht om een overschrijding van de meerjarenramingen te voorkomen;
- herziening van de uitwerking van het recht op AAW-uitkering voor de gehuwde werkende vrouw. Verwezen zij naar de afzonderlijk aangeboden «Nota inzake de positie van de gehuwde vrouw in de volksverzekeringen».

### 3.3. Voorzieningen ten behoeve van het overheidspersoneel

Ingeval van wijzigingen in bepaalde werknemersvoorzieningen zullen ten aanzien van soortgelijke voorzieningen voor het overheidspersoneel overeenkomstige wijzigingsvoorstellen aan het Centraal Georganiseerd Overleg worden voorgelegd. In het licht van het voorlopig voornemen ten aanzien van de beperking van het trendpercentage zullen ook andere maatregelen ter beperking van de uitgaven van de voorzieningen voor het overheidspersoneel aan de orde kunnen komen. Het gaat daarbij met name om de in 1979 te verwachten voorstellen die voortvloeien uit een studie naar de pensioenvoorzieningen van ambtenaren door de commissie-Bosman en om een beperkt aantal maatregelen ten aanzien van de pensioenvoorzieningen die buiten die studie vallen (aanscherpen van de zogenaamde knipbepalingen, het afschaffen van de dubbeltelling van diensttijd en de invoering van een andere anticumulatiebepaling bij invaliditeitspensioenen); enkele eveneens overwogen maatregelen – de fiscalisering van de interimregeling ziektekosten en de afschaffing van een vast bedrag per kind in de vakantietoelage – acht het kabinet na nauwgezette overweging vooralsnog in de periode vóór 1982 ongewenst om een samenloop met andere maatregelen te voorkomen.

### 3.4. De sociale ziektekostenverzekeringen

De sociale ziektekostenverzekeringen verschillen essentieel van de andere sociale verzekeringen. Immers bij de ziektekostenverzekeringen gaat het om het vergoeden van de kosten en het financieren van een belangrijke dienstensector, terwijl de andere sociale verzekeringen doorgaans betrekking hebben op inkomensvervangende uitkeringen. Besparingen in de gezondheidszorg kunnen dan ook anders uitwerken op de sociaal-economische doeleinden dan die in de inkomensdervingsverzekeringen. Immers ver gaande ombuigingen in de gezondheidszorg waarin ca. 250 000 mensen werkzaam zijn kunnen een negatieve invloed hebben op de directe werkgelegenheidsontwikkeling in deze sector. Deze directe werkgelegenheidsaspecten zijn bij de ombuigingsvoorstellen onderkend. In dat licht wordt binnen het gestelde financiële kader een zekere nuancering van het stringente tarievenbeleid aanvaardbaar geacht om knelpunten die zich voordoen bij bepaalde personeelscategorieën op te heffen. De voorstellen vallen in een drietal categorieën uiteen:

– De maatregelen tot beperking van de uitgaven in de sociale ziektekostenverzekeringen vormen *primair een voortzetting van het bestaande beleid*, zoals dat is geformuleerd in de nota «Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid» en de brief aan de Tweede Kamer «Beleidsvoornemens betreffende de kostenbeheersing in de gezondheidszorg». De maatregelen maken deel uit van het *algemene gezondheidszorgbeleid* waarin de laatste jaren het kostenelement een belangrijke plaats heeft ingenomen, en zijn grotendeels gericht op het bevorderen van een doelmatig gebruik van gezondheidsvoorzieningen en het tot stand brengen van een betere beheersstructuur. Het beleid dat gericht is op het beperken van de beddenscapaciteit in algemene ziekenhuizen zal worden voortgezet, alsmede het afremmen van de functie-uitbreiding. Ook de meer specifieke maatregelen op het terrein van de geneesmiddelen zullen worden gecontinueerd. Om een meer structurele basis te creëren voor de beheersing van de uitgaven en de allocatie der middelen in de gezondheidszorg, is een uitbreiding van de wettelijke regelingen noodzakelijk. Hiertoe is een tweetal belangrijke wetsontwerpen ingediend bij de Tweede Kamer, de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en de Wet Tarieven Gezondheidszorg.

– In aansluiting op de *inkomensmatiging* van het overheidspersoneel wordt voorgesteld de algemene maatregel, die inhoudt dat gedurende drie jaar  $\frac{1}{2}\%$  per halfjaar van de trend wordt afgeweken, ook in de gezondheidszorg door te voeren. Alhoewel niet alle argumenten voor de inkomensmatiging bij het overheidspersoneel opgaan in de gezondheidssector, meent het kabinet toch dat de economische noodzaak om tot aanzienlijke ombuigingen in de collectieve sector te komen, de rechtspositie, die de laatste jaren aanzienlijk verbeterd is en de materiële zekerheid van arbeid aanleiding geven om met de belangengroeperingen in de aangegeven zin in overleg te treden.

– Ten slotte wordt een *uitbreiding van de eigen bijdragen* voorgesteld:

a. uitbreiding van de bestaande eigen-bijdrageregeling bij opname in een AWBZ-inrichting van f 10 per dag, voor ongehuwden, ouder dan 18 jaar, met een eigen inkomen, die korter dan 1 jaar in deze inrichting verblijven, en voor gehuwden die geen van hen afhankelijke kinderen hebben. Deze eigen bijdragen kunnen worden gemotiveerd op grond van besparingen in de kosten van levensonderhoud;

b. een zelfde eigen bijdrage van de categorie personen als onder a in geval van ziekenhuisopname;

c. uitbreiding van de eigen bijdragen in de ziekenfondsverzekeringen op niet-klinische verstrekkingen met een maximum van f 100 per zelfstandige gezinshuishouding. Deze laatste eigen bijdragen kunnen samenvallen met de algemene maatregelen tot matiging van de inkomensontwikkeling met een half procent per halfjaar. Dit vraagt derhalve bijzondere aandacht. Dat geldt ook voor de gevolgen voor degenen, aan wie thans via de bejaardenverzekering en vrijwillige ziekenfondsverzekering een belangrijke premiere-

ductie wordt gegeven. De vraag is of van deze groepen een zelfde eigen bijdrage kan worden geheven. Deze problemen zullen mede aan de orde komen in een gerichte adviesaanvraag aan de Ziekenfondsraad over het niveau en de technische uitvoering van de uitbreiding van eigen bijdragen.

### 3.5. Oneigenlijk gebruik en misbruik

In een situatie waarin de noodzaak bestaat om de ontwikkeling van een aantal op zich zelf waardevolle en noodzakelijke collectieve voorzieningen te matigen, bestaat er met name tegenover degenen die van deze voorzieningen gebruik (moeten) maken en zulks op correcte wijze doen, de morele verplichting naar wegen te zoeken die leiden tot versterking van het instrumentarium dat wordt ingezet tegen misbruik en oneigenlijk gebruik, zowel in de sfeer van de belastingen en de premieheffing als in die van de uitkeringen ingevolge de sociale voorzieningen.

Het kabinet acht het van groot belang dat er een permanente stuurgroep wordt gevormd die de verschillende activiteiten en onderzoeken die op dit terrein reeds plaatsvinden en nog zullen plaatsvinden coördineert en stimuleert en die zich ook zelf gaat wijden aan een voortdurend onderzoek naar de vormen waarin oneigenlijk gebruik en misbruik optreden en naar de mogelijkheden deze terug te dringen.

De resultaten van de bestrijding van misbruik zullen in grote mate afhangen van de effectiviteit van het uitvoeringsbeleid van de betreffende organen, van de mate van coördinatie daarbij en van de controle. Het bevorderen van die effectiviteit zal dan ook een van de belangrijkste taken van de stuurgroep vormen. Voor de bestrijding van de beunhazerij, het misbruik van de sociale voorzieningen en het zwart werken in het algemeen zal een grotere doelmatigheid van het controlesysteem worden bevorderd, onder meer door coördinatie en uitbreiding van de activiteiten van de verschillende opsporingsdiensten. De geheimhoudingsplicht van de verschillende diensten zal tegen deze achtergrond opnieuw worden bekeken. Ter voorkoming van het anoniem of onder een valse naam werken wordt een vorm van legitimatie overwogen. De werkgever krijgt dan een verificatieplicht van persoonsgegevens.

Ook de manipulaties met rechtspersonen door onder meer de malafide koppelbazen geven aanleiding tot concrete maatregelen. Op korte termijn zullen nieuwe regelingen komen omtrent de aansprakelijkheid van aannemers voor door onderaannemers verschuldigde belasting en premies en omtrent de aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen voor de door die rechtspersonen te betalen belasting en premies. Het antecedentenonderzoek van de personen die een NV of BV willen oprichten zal worden verscherpt, terwijl ook voor wat het repressieve toezicht op rechtspersonen betreft een actiever beleid zal worden gevoerd.

Naast maatregelen in de sfeer van de controle zullen ter bestrijding van de beunhazerij specifieke maatregelen worden getroffen. Zo zal de controle op de naleving van de Vestigingswet worden geïntensiveerd, zullen er branchegewijs centrale klachtenbureaus worden ingesteld en zal het beleid gericht zijn op een daadwerkelijke naleving van het voorschrift, dat als de overheid subsidies verstrekt, opdrachten geeft of diensten verleent, daarbij slechts leegaal gevestigde ondernemers betrokken mogen worden.

Meer in het algemeen zal de bestrijding van het bestaan van een zwart circuit en van fiscale fraude worden versterkt. Binnen het Ministerie van Financiën worden vier beleidsgroepen gevormd, die zich gaan bezighouden met resp. de controle, de ressignering, de aanslagregeling en het vervolgings- en strafbeleid. Tevens is een aantal ambtenaren vrijgemaakt om de zogenaamde reparatiewetgeving op het terrein van de directe belastingen ter hand te nemen. De oud-Directeur-Generaal der Belastingen, de heer Van Bijsterveld, stelt bovendien een onderzoek in naar de diverse aspecten en achtergronden van het ontduiken van belastingen. In het kader van de EEG en de OESO worden maatregelen getroffen en voorbereid ter bestrijding van internationale belastingfraude en belastingvlucht en fraude op het terrein van de sociale voorzieningen.

De lijnen waarlangs het kabinet de problematiek van het oneigenlijk gebruik en misbruik denkt aan te pakken, zijn uitgebreid uiteengezet in de meergenoemde bijlage. Ook zij verwezen naar het gelijktijdig aangeboden rapport «Bestrijding misbruik en fraude sociale-zekerheidswetgeving». Dit rapport zal ter uitvoering in handen worden gegeven van de hiervoor genoemde stuurgroep.

#### **4. SAMENVATTING VAN DE VOORGESTELDE MAATREGELLEN**

In bijgaand overzicht zijn de financiële gevolgen aangegeven van de voorgestelde maatregelen die in de eerstkomende jaren in werking zouden dienen te treden. Afzonderlijk zijn de effecten vermeld van een aantal voorstellen die, ter voorkoming van een onverantwoorde samenloop met de overige maatregelen, eerst op langere termijn zouden kunnen worden geëffectueerd.

Bij de berekening van de besparingen bij sociale uitkeringen en voorzieningen als gevolg van de algemene maatregelen is rekening gehouden met het onderscheid dat ten aanzien van de voorstellen tot «opschoning» op netto-basis tussen verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden kan worden gemaakt. Dit houdt in dat niet meer besparingen zijn opgevoerd dan op grond van de desbetreffende voorstellen kan worden gemotiveerd. Ter toelichting: bij de WWV zijn bij voorbeeld slechts twee stapjes van 1/2% opgevoerd, omdat de overcompensatie op het bruto-netto-traject 1% bedraagt.

Het kabinet is van mening dat het totale bedrag van de beleidsvoorstellen van 6,5 mld. in 1981 evenwichtig is verdeeld over alle bevolkingsgroepen. Van werknemers, zelfstandigen, overheidspersoneel, uitkeringsgerechtigden en post-actieven wordt een bijdrage gevraagd in de matiging van de collectieve uitgaven. Daarbij zal, zoals hiervoor meermalen opgemerkt, de koopkracht van de laagst betaalden worden gewaarborgd.

**Globale matigingseffecten in 1981 ten opzichte van sociale meerjarenramingen 1978, voortvloeiende uit de voorlopige voorstellen**

	mln. gulden	
<b>A. Algemene maatregelen (½% per half jaar)</b>		
– sociale uitkeringen en voorzieningen	1050	
– lonen en salarissen overheidspersoneel	1460	
Doorwerking op:		
– pensioenen overheidspersoneel	100	
– salarissen gezondheidszorg	410	
	<hr/>	3020
<b>B. Specifieke maatregelen</b>		
I. Werknemersvoorzieningen		350
II. Kinderaftrek en kinderbijslag		
– 1ste fase: integratie kinderaftrek en kinderbijslag	300	
– 2de fase: 16- en 17-jarigen	820	
– Af: compensatie lagere inkomens	230 <sup>1</sup>	
– 3de fase: zelfstandigen	p.m.	
	<hr/>	890
III. Voorzieningen ten behoeve van het overheidspersoneel		p.m.
IV. Algemeen gezondheidszorgbeleid		
– besparingen uitgavenpakket ZFW/AWBZ	210	
– beddenreductie	500	
– afremming functie-uitbreiding	400	
– afremming geneesmiddelengebruik	215	
– doorwerking in IZA en IZR etc.	165	
– Af: per saldo reeds opgenomen in SM 1978	-360	
	<hr/>	1130
V. Eigen bijdrage sociale ziektekostenverzekeringen op:		
– klinische voorzieningen	240	
– niet-klinische voorzieningen	350	
	<hr/>	590
<b>C. Effecten van volumebeperkende maatregelen</b>		500
<b>D. Bevriezing bejaarden- en invaliditeitsaftrek</b>		40
Totaal (afgerond)		<hr/> <b>6500</b>
<b>E. Maatregelen die, ter vermindering van cumulaties, eerst op langere termijn kunnen worden overwogen (bij volledige realisatie in prijzen van 1981)</b>		
– fiscalisering interimregeling ziektekosten actief overheidspersoneel incl. militaire ziektekostenregelingen		250
– afschaffing in de vakantie-uitkeringen van ambtenaren van bedrag per kind		130
– invoering niet-kostwinnersbegrip (70% van dagloon)		150
– herziening dagloonregelen langlopende uitkeringen oude gevallen (per 1%-effect)		60

<sup>1</sup> Het betreft hier de leeftijdstoelage voor 16- en 17-jarigen op de regeling tegemoetkoming studiekosten (kosten bruto 167 mln.), vermeerderd met het bedrag dat nodig is om te compenseren dat de betrokkenen door deze toeslag in de aanslagregeling voor de inkomstenbelasting gaan vallen.

# § 11. Gerichte maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt en de economische structuur

## 1. ALGEMEEN

Door de grote internationale verwevenheid van ons bedrijfsleven ondergaat de Nederlandse economie de internationale recessie van de laatste jaren relatief sterk. Naast deze algemene teruggang en het hoge kostenniveau is er echter een aantal specifieke oorzaken van de moeilijkheden, waarin het bedrijfsleven verkeert, aan te wijzen. Dit maakt het gewenst om naast een op kostenverlaging resp. lastenverlichting gericht macro-beleid specifieke, op bepaalde probleemvelden toegespitste, maatregelen te nemen. Daarbij dienen naast arbeidsmarktkwesties, knelpunten met betrekking tot de economische structuur, met name sectorale problemen, de exportprestatie van ons bedrijfsleven en de in het volgende decennium te verwachten moeilijke energiesituatie de noodzakelijke aandacht te krijgen.

## 2. ARBEIDSMARKTBELEID

Bij het voeren van het arbeidsmarktbeleid gaat het kabinet uit van een recht op en een plicht tot arbeid. Zij acht arbeid zowel doel als middel in het menselijk leven. Doel, in zoverre dat individuele ontplooiing in aanzienlijke mate kan worden gevonden in zinvolle arbeid. Middel, voor zover deelname aan het arbeidsproces bijdraagt tot de instandhouding en ontwikkeling van onze samenleving. Daarom is het kabinet er alles aan gelegen om zoveel als mogelijk is een ieder in staat te stellen de voor hem of haar geschikte arbeid te verrichten. Als zodanig streeft het enerzijds naar terugdringing van de werkloosheid onder andere door creatie van nieuwe arbeidsplaatsen en herverdeling van werkgelegenheid en anderzijds naar het op peil houden van kennis en vaardigheden bij de beroepsbevolking.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken is tegelijk met de in de vorige paragrafen geschetste maatregelen die de algemene bedrijvigheid kunnen vergroten een actief arbeidsmarktbeleid geboden.

De huidige vertraging in de economische groei gaat helaas samen met een stroef functioneren van de arbeidsmarkt. Dit laatste komt tot uiting in het verschijnsel dat een betrekkelijk grote vraag naar gekwalificeerde arbeid gelijktijdig met een aanzienlijk aanbod van anders geschoolden optreedt. Een beleid tot vergroting van de werkgelegenheid kan dan ook alleen ten volle effectief zijn als maatregelen in dit kader ondersteund worden door een arbeidsmarktbeleid dat erop gericht is de onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod zoveel mogelijk op te heffen c.q. te voorkomen. Het kabinet streeft er derhalve naar in algemene zin de mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten door een betere kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod en aldus ook de wrijvingswerkloosheid te verminderen.

Daartoe zal het huidige arbeidsmarktbeleid worden geïntensiveerd. Het instrument van de arbeidsbemiddeling wordt in aanzienlijke mate gereorganiseerd. De algemene invoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl staat hierbij centraal. Hierbij wordt onder meer gestreefd naar het ontwikkelen van een systeem van actuele vraag- en aanbodinformatie, ook door middel van geautomatiseerde systemen, en worden extravoorzieningen getroffen ten behoeve van de categorieën personen, die langdurig werkloos dreigen

te worden en van moeilijk vervulbare vraag. Met deze intensivering worden dus wrijvingswerkloosheid en selectiewerkloosheid beter bestreden.

Onderdeel van dit beleid vormt ook een herbezinning op de selectiviteit van vragers en aanbieders ten opzichte van elkaar. Voor werkzoekenden geldt een algemeen criterium: dat van de «passende arbeid»; dit criterium heeft in de jurisprudentie over aanspraken op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen nadere inhoud verkregen. Het kabinet zal heroverwegen of aanpassing van de wet in deze zin gewenst is. In de eerste plaats wil het kabinet bereiken, dat een stringente en uniforme toepassing van de geldende criteria plaatsvindt, zowel door de diensten van de openbare arbeidsbemiddeling als door de uitvoeringsorganen van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen. Tot dit doel zal een wettelijke regeling worden ontworpen met betrekking tot de inrichting en de taakstelling van zogenaamde «regionale commissies passende arbeid». In dit verband zal ook zo spoedig mogelijk een voorlopige oplossing worden gezocht voor een betere koppeling van de administraties van de genoemde uitvoeringsorganen en die van de arbeidsbureaus. Daarnaast zullen nadere ministeriële richtlijnen worden uitgevaardigd ter zake van de toepassing door de gemeenten van artikel 14 van de Wet Werkloosheidsvoorziening; in dat artikel worden sancties ten aanzien van niet-meewerkende werkzoekenden aangegeven.

Ook onnodige selectiviteit van werkgevers doet afbreuk aan de beoogde doelstellingen. Het kabinet zal de vacaturemelding aan de gewestelijke arbeidsbureaus wettelijk regelen. Op korte termijn zal een interdepartementale werkgroep de voorstellen uit het rapport «Een sollicitant is ook maar een mens» van de staatscommissie-Hessel bestuderen op de mogelijkheden tot effectief optreden tegen willekeurig en te selectief wervingsbeleid en aannemingsgedrag van werkgevers.

Uit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid acht het kabinet het zijn taak zoveel mogelijk tegen te gaan, dat de werkloosheid onevenredig drukt op bepaalde groepen met een blijkbaar zwakke positie op de arbeidsmarkt, met name waar zulks voortvloeit uit leeftijd, sexe en mate van fysieke of psychische beperkingen. Ten overvloede zij hier vermeld, dat iedere discriminatie naar ras, huidskleur of levensbeschouwing reeds onder de huidige wettelijke bepalingen wordt uitgesloten.

Evenzeer van betekenis is dat meer dan tot nu toe verlangens uit de samenleving ten aanzien van arbeidsomstandigheden en mondigheid hun weerklank vinden in het beleid zoals dat binnen de onderneming wordt gevoerd.

Hierop zijn thans – in samenwerking met het bedrijfsleven – vele activiteiten gericht. Op verlangens naar meer algemeen en minder beroepsspecifiek onderwijs zal de werkgever dienen in te spelen. In dat kader zal worden gestimuleerd dat vanuit de onderneming, in samenwerking met de overheid, de mogelijkheid geboden wordt om aanvullende, beroepsspecifieke scholing te volgen.

Een belangrijke oorzaak van de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt is het uiteenlopen van gevraagde beroepen c.q. opleidingsniveaus en de samenstelling van de werkzoekenden naar opleidingsniveau. In het algemeen zal de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd.

Om-, her- en bijscholing zijn belangrijke instrumenten om deze kwalitatieve onevenwichtigheden te verminderen en de functionele mobiliteit van de beroepsbevolking te vergroten. De verdere ontwikkeling van deze instrumenten zal zoveel mogelijk worden ingepast in het beleid ten behoeve van de volwasseneneducatie. De capaciteit van de centra voor vakopleiding van volwassenen is recent uitgebreid voor de bouwberoepen. Verdere uitbreiding voor verscheidene beroepen is in voorbereiding. In overleg met de sociale partners staat een herziening van de regeling ter bevordering van de scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven op stapel. Naast uitbreiding van de noodzakelijke scholingscapaciteit is de bevordering van een voldoende bereidheid tot het volgen van scholingsprogramma's een ur-



gente taak. Het kabinet zal deze bereidheid stimuleren door een intensieve voorlichting en begeleiding. Het is van mening dat alle betrokken instanties meer dan voorheen uitvoering moeten geven aan de wettelijke bepalingen op dit punt. Zowel in de werkloosheidswetten als in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering is de verplichting van de uitkeringsgenietende tot het volgen van een passende scholing opgenomen.

Een andere bron van wrijvingen op de arbeidsmarkt is een zekere verstar- ring van de beloningsstructuur en het beloningsniveau. De Regering beseft overigens dat een grotere flexibiliteit in de beloningsverhoudingen niet in al- le gevallen leidt tot een betere werking van de arbeidsmarkt. Discrepanties tussen gevraagde en aangeboden beloningsniveaus kunnen in de aanloop- fase worden overwonnen met toepassing van de loonsuppletierегeling dan wel van één van de verschillende loonkostensubsidieregelingen.

Ook verschillen tussen regionale vraag en aanbod vereisen gericht beleid. Door de verplaatsingskosten van werknemers en werkgevers ten dele over te nemen worden belangrijke financiële hindernissen weggenomen voor de aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkten. De boven- genoemde maatregelen die gericht zijn op een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt leveren een onmisbare bijdrage aan de bestrijding van de werkloosheid. Het belang van deze maatregelen kan evenwel niet los worden gezien van de effectiviteit van het macro-economisch beleid. Voor zover de economische ontwikkeling voor de komende jaren afhankelijk is van het herstel van de internationale conjunctuur gaat het erom de tijd, die verstrijkt van nu tot dat moment, zo goed mogelijk te overbruggen. Dat geldt voor het herstel van de concurrentiepositie, voor het herstel van de investe- ringsactiviteit, maar evenzeer voor het overbruggen van de werkgelegen- heidsproblematiek gedurende die periode. Daartoe kan het ten dele noodza- kelijk zijn beschikbare werkgelegenheid anders te verdelen over het te ver- wachten arbeidsaanbod in de komende jaren en tijdelijke werkgelegenheid te creëren. Het scheppen en behouden van arbeidsplaatsen werkt echter kostenverhogend, wanneer dit niet door produktiviteitsgroei dan wel door inkomensaanpassingen wordt gecompenseerd. Bij de beleidsbepaling is dan ook een zorgvuldige afweging geboden. In dit verband zal het kabinet er met name op toezien dat bij de keuze van maatregelen een belangrijk ge- wicht wordt toegekend aan de tijdelijkheid, zodat het draagvlak van onze economie niet onnodig een (te) zware hypotheek krijgt opgelegd, hetgeen uiteraard strijdig zou zijn met de eerder geschetste beleidsdoelstellingen. Een nadere uitwerking zal worden gegeven van de mogelijkheden van selec- tieve vervroegde uittreding, het stimuleren van herverdeling van arbeid (on- der meer deeltijdarbeid) en andere vormen van vermindering van het ar- beidsaanbod.

### **3. EXPORT-, ENERGIE- EN SECTORBELEID**

Binnen het totale economische beeld vragen enkele ontwikkelingen bij- zondere aandacht. Vooral de recente ontwikkeling van de uitvoer is ongun- stig. De goederenuitvoer blijft achter bij de toch al matige toename van de wereldhandel en ook in de komende jaren zal het Nederlandse aandeel in de wereldhandel slechts met veel moeite gehandhaafd kunnen worden. Daar- om is een kostenverlaging ten behoeve van onze concurrentiepositie van veel belang. Bovendien zal in verband met de te verwachten veranderingen in de internationale vraagstructuur aandacht moeten worden besteed aan de aard en kwaliteit van onze exportprodukten. Er zal een verdere verlegging moeten plaatsvinden van de huidige naar nieuwe en hoogwaardige activitei- ten om op deze wijze ons exportaandeel te vergroten, met name op nieuwe en snel groeiende markten. Innovatie en produktieontwikkeling kunnen in dit verband een belangrijke rol spelen bij het bewerkstelligen van een gun- stiger positie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Naast de algemene kostenmatiging, die op termijn haar gunstige werking in volle omvang zal doen gevoelen, zijn meer gerichte maatregelen noodzakelijk. Deze zijn erop gericht te voorkomen dat intussen afzetmarkten verloren gaan. Het later terugwinnen van deze markten zal grote inspanningen vergen.

De concurrentiepositie wordt veelal bedreigd doordat andere landen financieringsvoorwaarden bieden waarmee de eigen afzet kunstmatig wordt bevorderd. Dit doet zich duidelijk voor indien officiële ontwikkelingshulp wordt gemengd met commerciële kredieten. Daarnaast biedt een aantal landen financieringsvoorwaarden aan, die strijdig zijn met de bestaande internationale afspraken. In dit licht zullen de volgende maatregelen worden genomen:

- Een begin zal worden gemaakt met de omzetting door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van hem ter beschikking staande kapitaalmarkt middelen in begrotingsgelden tot een bedrag van f 100 mln. Dit bedrag zal worden besteed voor de verwezenlijking van ontwikkelings-relevante exporttransacties die naar het oordeel van de Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken daarvoor in aanmerking komen.
- De beveiliging van «matching» van onze exporteurs tegen buitenlandse concurrentievervalsing zal worden voortgezet.

Hierbij zij aangetekend dat het bij de laatstgenoemde maatregel steeds om zogenaamde passieve actie gaat: er mag, ten einde internationale escalaties te voorkomen, geen sprake zijn van een initiërende werking.

Naast de eerdergenoemde maatregelen op het vlak van de financiering wordt de Nederlandse exporteur regelmatig geconfronteerd met het feit dat concurrenten een deel van hun offertekosten door de overheid krijgen vergoed indien de offerte mislukt. Ten einde te voorkomen dat belangrijke kansen al in het offertestadium worden gemist zal ook de Nederlandse overheid garanties voor de vaak zeer hoge offertekosten van turn-key-aanbiedingen moeten bieden.

Maatregelen op het gebied van energiebesparing kunnen met overwegingen van zowel de kortere als de middellange en lange termijn worden gemotiveerd. Op korte en middellange termijn is met name het effect op de werkgelegenheid van belang. De langere-termijnoverwegingen betreffen de onvermijdelijk na te streven zuinigheid met de schaarse energie en het zoveel mogelijk tijd winnen voor de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen. Van groot belang is hierbij dat energiebesparing de verslechtering, die de Nederlandse energiebalans na 1980 als gevolg van de teruglopende export van aardgas en de toenemende import van energie ondergaat, enigszins kan compenseren. Ramingen wijzen uit dat de energiebalans bij ongewijzigde energietechnologie in 1982 ten opzichte van 1978 bij een groei van 3% met f 4 mld. zal verslechteren en dat dit bedrag in 1990 zal zijn opgelopen tot f 15 mld. (lopende prijzen). Bedraagt de groei 4%, dan zijn deze cijfers respectievelijk bijna f 5 en ruim f 18 mld. Bij diverse gelegenheden is benadrukt dat met name isolatie van woningen een belangrijke bijdrage aan energiebesparing kan leveren. Dit blijkt tevens uit de binnenkort, samen met het standpunt van de betrokken bewindslieden, aan het parlement aan te bieden nota van de Stuurgroep Nationaal Isolatie Programma. Met betrekking tot de steun aan individuele bedrijven zal het ad hoc-beleid geleidelijk worden afgebouwd en zal de steunverlening worden geplaatst in het kader van het sectorstructuurbeleid. Dit laatste zal een accentverlegging moeten ondergaan, waardoor het een meer anticiperend karakter zal krijgen.

# § 12. Inkomenspolitiek kader

## 1. UITGANGSPUNTEN INKOMENSBELEID

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, zal een algemene inkomensmatiging noodzakelijk zijn om de werkloosheid krachtig terug te dringen, de inflatie wezenlijk te verminderen en de economie weer een gezonde basis te geven. Uitgangspunt daarbij is een zo billijk mogelijke verdeling van de lasten en een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van het nationaal inkomen.

De beoogde inkomensmatiging wordt ondersteund door een zoveel mogelijk afzien van een verdere stijging van de collectieve druk. Daarnaast zal een indicatief inkomensbeleid worden ontwikkeld dat op een breed front zijn aangrijpingspunten zal moeten hebben zowel in de overheids sfeer als daarbuiten.

Als nadere uitwerking van het hierboven weergegeven inkomenspolitieke uitgangspunt inzake de verdeling van de lasten, staat het kabinet het volgende voor ogen:

- de koopkracht voor de lagere inkomensgroepen tot en met modaal (werknemers en zelfstandigen) zal worden gehandhaafd;
- voor zover mogelijk wordt ook gestreefd naar koopkrachthandhaving voor de middeninkomensgroepen met een inkomen tot ca. f 50 000;
- van de inkomensgroepen met een inkomen boven f 50 000 zal een reëel offer worden gevraagd, dat zal oplopen naar gelang het inkomen hoger is;
- het minimumloon zal de gebruikelijke verhogingen ondergaan zodat de koopkracht van deze inkomensgroep gehandhaafd zal worden<sup>4</sup>;
- Ten aanzien van de vrije-beroepsbeoefenaren zal het beleid met betrekking tot de toe te stane tariefsverhogingen zodanig zijn dat zoveel mogelijk een overeenkomstige inkomenslijn resulteert als hiervoor is geschetst;
- waar mogelijk zullen maatregelen worden ontwikkeld en geëffectueerd om inbreuken op de geschetste inkomensmatiging via het z.g. zwarte circuit zoveel mogelijk te verminderen;
- de bovenstaande inkomenspolitieke beleidslijn zal in beginsel betrekking hebben op de inkomens exclusief incidenteel; dit berust mede op de overweging dat ook ten aanzien van de ontwikkeling van het incidenteel een terughoudendheid wordt verlangd.

Wezenlijk is in deze benadering de erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Een dergelijk inkomensbeleid zal moeten bestaan uit een samenhangend pakket maatregelen, dat in samenspraak met de sociale partners nader ontwikkeld en geconcretiseerd wordt.

Het kabinet realiseert zich dat zijn mogelijkheden om de inkomensontwikkeling te beïnvloeden beperkt zijn. Wat het wettelijke kader betreft heeft met name de Wet op de loonvorming het bezwaar dat de voorzieningen slechts éézijdig en incidenteel kunnen worden gebruikt. Bij de verdere beleidsontwikkeling bestaat daarom vooral behoefte te kunnen beschikken over een instrumentarium dat een breed, samenhangend beleid mogelijk maakt. Daarbij gaat het onder meer om de volgende elementen: Gestreefd zal moeten worden naar een betere, meer op permanente leest geschoeide structuur van overleg van de Regering met de sociale partners, alsmede met de organisaties van beoefenaren van vrije beroepen. Op deze wijze kan een beter platform tot stand komen voor overleg over inkomenspolitieke vraagstukken, voor in tripartite overleg te ontwikkelen langere-termijnplannen voor inkomensvorming en voor een periodieke toetsing van de feitelijke situatie aan de doelstellingen. Te denken ware in dit verband aan vraagstukken als vervroegde uittrekking, arbeidstijdverkorting e.d.

<sup>4</sup> Becijferingen in de CEC-nota (zie bijlage 1) tenderen in de richting van enige koopkrachtverbetering in de aangegeven periode.

De inkomensvorming (primair, secundair en tertiair) wordt door tal van overheidsmaatregelen beïnvloed. Een samenhangend beleid op het totaal van deze maatregelen en hun effecten zal positief worden beïnvloed door versterking van de coördinatie van het regeringsbeleid, voor zover dit invloed heeft op de inkomensvorming. Daarbij is het van belang de wetgeving meer systematisch te beoordelen op de inkomenspolitieke effecten.

Zowel op nationaal niveau als op dat van de bedrijfstak zal een goede representatieve vertegenwoordiging van organisaties aan de hand van nader te ontwikkelen maatstaven worden bevorderd.

Het kabinet overweegt een raad van advies in te stellen, die kan adviseren over structurele vraagstukken van inkomensbeleid, met name over normen voor inkomens en inkomensverhoudingen, zodat een maatschappelijke discussie over inkomensverhoudingen tot ontwikkeling kan komen. De raad zal een beperkte omvang moeten hebben en uit onafhankelijke deskundigen bestaan. Bijzondere aandacht zal gegeven worden aan de relatie tot de SER.

Bezien zal worden of de huidige (conjuncturele) wetgeving aanpassing behoeft met het oog op het te voeren structurele inkomensbeleid. Daarbij staat dan niet voorop het uitvaardigen van dwingende maatregelen, maar veeleer het geven van indicatieve aanbevelingen aan het bedrijfs- en beroepsleven. Verbreding moet ook in die zin plaatsvinden dat indien uiteindelijk tot interventie zou moeten worden overgegaan mede inkomenspolitieke overwegingen kunnen worden betrokken bij de alsdan te stellen regelen.

## **2. OVERLEG OVER HET IN NAASTE TOEKOMST TE VOEREN BELEID**

Zoals reeds in de inleidende paragraaf is gesteld, richt het kabinetsbeleid zich op het scheppen van zodanige voorwaarden dat èn de koopkracht van het overgrote deel van de werknemers op peil wordt gehouden èn de loon- en prijsstijging verder naar beneden wordt geschroefd. In dat verband wordt aan een samenstel van maatregelen gedacht, waaronder globale lastenbeperkende maatregelen alsmede een pakket gerichte maatregelen. Het kabinet zal met de sociale partners overleggen alvorens aan zijn beleid definitieve vorm te geven. Binnen het in paragraaf 1 aangegeven overlegkader zal het de sociale partners uitnodigen, waarbij de doelstellingen waaraan zij prioriteit toekennen mede aan de orde kunnen komen. Ook langs deze weg wil het kabinet bevorderen dat het concrete beleid een samenhangend en integraal karakter draagt en op zo breed mogelijke instemming berust. De hiervoor genoemde combinatie van doeleinden kan slechts gerealiseerd worden indien alle betrokkenen in de komende jaren een wezenlijke bijdrage daartoe leveren. In dit verband doet het kabinet een beroep op de partijen in het arbeidsvoorwaardenoverleg om – in de context van het algemene inkomensbeleid – in de komende jaren bij te dragen tot een duidelijke matiging van de nominale loon- en prijsontwikkeling, zulks bij handhaving van de koopkracht voor de modale werknemers en zoveel mogelijk ook voor de middengroepen. Dit betekent dat in de komende jaren wordt afgezien van een initiële loonsverhoging.

Een uiterste inspanning zou moeten worden gedaan om de stijging van de incidentele looncomponent terug te brengen tot maximaal 1 à 1,5%, met name door incidentele loonstijgingen te beperken tot die gevallen waar zij onvermijdbaar zijn c.q. een aanvaardbare functie hebben. Het kabinet streeft er inmiddels naar de thans voorziene incidentele stijging in 1979 van de loon- som voor overheids personeel met 1/2% terug te brengen.

Het vorige kabinet had reeds vorig jaar de aandacht gevraagd van de sociale partners voor de ontwikkeling van het incidentele loon. Het kabinet zal zich thans onder toezending van deze nota opnieuw bij brief tot de sociale partners wenden. Daarbij zal de vraag worden gesteld of de sociale partners bereid zijn mee te werken aan de instelling van een tripartite commissie met als taak de incidentele loonstijging bij bedrijfsleven en overheid aan een nader onderzoek te onderwerpen. Aandacht zal ook worden gevraagd voor de invloed welke vanuit het arbeidsmarktbeleid op het incidenteel kan uitgaan.

Naar het oordeel van het kabinet is het functioneren van een zodanige commissie van onderzoek vooral van belang als de sociale partners daarin participeren. In dit verband wordt tevens herinnerd aan de begin van dit jaar tot stand gekomen wettelijke voorzieningen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van werknemers buiten c.a.o.-verband. Zoals reeds bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsontwerp is gesteld, zal bezien dienen te worden in hoeverre aan bepaalde elementen van die wetgeving een meer permanent karakter zou kunnen worden verleend. Meer concreet wordt nu reeds overwogen het bepaalde in artikel 15 van deze wet bij nota van wijziging op te nemen in het wetsontwerp openbaarheid inkomens uit arbeid. Dit betekent dat de centrale ondernemingsraad of de ondernemingsraad inzicht krijgt in het niveau der inkomens van de onderscheiden categorieën werknemers in de onderneming en van de wijzigingen daarin.

### 3. BELEID TEN AANZIEN VAN SPECIFIEKE INKOMENSCATEGORIEËN

De regeringsverklaring stelt dat het beleid tot matiging van inkomens alle inkomensgroepen dient te omvatten, en met name dat in het kader van het matigingsbeleid van de hogere inkomens een reëel offer zal worden gevraagd. Naast studies ter vergelijking van de primaire, de secundaire en de tertiaire verdeling, wordt gewezen op de openbaarheid der functie-inkomens, ten aanzien waarvan een wetsontwerp bij de Staten-Generaal in behandeling is.

Er is een – door het kabinet gewaardeerde – tendens de werkingssfeer van de c.a.o. uit te breiden in de richting van hoger betaalde functies. Er zijn enkele c.a.o.'s voor hoger personeel. Aanvaardbare beloningsverhoudingen vormen een steeds duidelijker element in de collectieve onderhandelingen. Geleidelijk aan worden meer en meer functies, met name hogere beleidsfuncties, systematisch gewaardeerd. Ook door hogere inkomensgroepen wordt in toenemende mate behoefte gevoeld aan overleg over hun inkomensontwikkeling en wordt gezocht naar maatstaven voor een onderbouwing van aanwezige verschillen. Deze ontwikkeling zou de aanzet kunnen vormen tot een meer structureel beleid, gericht op aanvaardbare inkomensverhoudingen, wat een geleidelijke verdere vermindering van eventuele ongemotiveerde verschillen impliceert. Nagegaan is welke rol de overheid in dit geval als werkgever moet vervullen. Het overheidsbeleid leidde eerder tot een voor ambtelijke en politieke topfunctionarissen specifiek op matiging van de niveaustijging gerichte stap. De Minister van Binnenlandse Zaken bezint zich op een opzet van een mede op de topinkomens betrokken beloningsstructuur. Overwogen wordt de hoogstbezoldigde overheidsfunctionarissen boven schaal 154 onder te brengen in een meer logisch opgebouwde salarisstructuur. Daartoe zal overleg met de centrale ambtenarenorganisaties worden gevoerd. Gezien de onderlinge afhankelijkheid van inkomensverhoudingen zal het kabinet voorts overleg openen, dat is gericht op het realiseren van matiging in de ontwikkeling van de beloning van overeenkomstige inkomens in de parastatale sfeer. Met de Stichting van de Arbeid, de Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel en de Raad van Overleg voor de Handel zal eveneens overleg worden geopend over het realiseren van dezelfde doelstelling in de particuliere sfeer.

Zoals hierboven is gesteld staat het kabinet de ontwikkeling voor ogen van een indicatief inkomensbeleid dat op een breed front zijn aangrijpingspunten zal moeten hebben. In aansluiting op het hierboven geschetste overleg behoeft ook de inkomensontwikkeling in de sfeer van de middengroepen nader onderzoek.

Een brede aanpak vereist dat ook het inkomensbeleid met betrekking tot overheidspersoneel in dienst van lagere publiekrechtelijke lichamen past in het totale inkomensbeleid. Het kabinet is van oordeel dat in dit verband de totstandkoming van een materiële ambtenarenwet van belang is. In samenwerking met provincie- en gemeentebesturen wordt een ontwerp voorbe-

reid om aan de huidige Ambtenarenwet 1929 een meer materiële inhoud te geven. Allerlei factoren, zoals die samenhangen met het sociaal-economisch beleid (inkomensbeleid) spelen hierbij een rol. Ook is daarbij in studie de mogelijkheid te komen tot een strakkere coördinatie en harmonisatie van het gehele overheidspersoneelsbeleid ten einde onder meer thans optredende ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

De ontwikkeling van het minimumloon verdient tegen de achtergrond van de noodzakelijke ombuiging in de collectieve sfeer, van de loonopbouw en van de huidige werkgelegenheidssituatie bijzondere aandacht. Zoals hiervoor aangegeven, zal naar verwachting de koopkracht van deze inkomensgroep gehandhaafd kunnen worden. Het kabinet blijft van oordeel dat een bijzondere verhoging van het minimumloon in deze situatie geen aanbeveling verdient.

Een breed inkomensbeleid moet ook de inkomensvorming van de vrije-beroepsbeoefenaren en van de zelfstandigen in beschouwing nemen. Daarbij zijn specifieke instrumenten nodig. Het tarievenbeleid ten aanzien van de vrije-beroepsbeoefenaren zal zoveel mogelijk gericht zijn op een overeenkomstige inkomensontwikkeling als in het bedrijfsleven.

Voor zelfstandigen in midden- en kleinbedrijf met inbegrip van de agrarische sector, bepalen met name de marktsituatie en economische ontwikkeling de mogelijkheden voor de primaire inkomens. Bij het sociaal-economisch-financieel beleid is het beleid gericht op een inkomensontwikkeling die voor de zelfstandige ondernemer in beginsel gelijkwaardig is met de werknemersinkomens.

De marktsituatie en de concurrentiepositie van de zelfstandige ondernemers kunnen direct of indirect worden beïnvloed, waarbij nationaal, regionaal en lokaal beleid van belang zijn. Met name zal een versterkt structuur- en herstructureringsbeleid worden ontwikkeld in overleg met de betrokken organisaties van zelfstandige ondernemers. Waar mogelijk en nodig zal daarbij ook het beleid inzake de ruimtelijke ordening en de mededingingswetgeving aangepast worden. Van betekenis hierbij is voor het midden- en kleinbedrijf de aanpak van de stadsvernieuwingsproblematiek en de problemen in de kleinste kernen. Regelingen zullen hiertoe worden ingevoerd. Op het gebied van de mededinging zal prijsdiscriminatie en de verkoop tegen «verliesprijzen» speciaal aandacht krijgen.

Een toenemend aantal problemen doet zich voor op het grensvlak van marktsector en collectieve sector (o.a. paracommercie en het grensvlak van marktsector en gezinshuishouding, bijverdienste, reparatie- en onderhouds-ambachten, beunhazerij).

De ontwikkeling van het kleinbedrijf in de dienstverlenende sector, aanleunend tegen de activiteiten in de gezinshuishouding, zal afzonderlijk in studie worden genomen, juist gezien de hier te constateren trendmatige situatie-wijziging als gevolg van maatschappelijke-structuurwijzigingen (vrije tijd, handwerk, onderwijs, e.d.).

Ten aanzien van de beunhazerij moge worden verwezen naar de betreffende passage in paragraaf 10 van deze nota. Ook het overloopgebied tussen marktsector en collectieve sector zal nader worden geanalyseerd in verband met de mogelijkheden van het kleinbedrijf.

Het is ten slotte van belang te benadrukken dat een inkomensbeleid ten aanzien van zelfstandige ondernemers nimmer een bepaald inkomen kan garanderen. Slechts onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk – indien wenselijk – een minimuminkomen te waarborgen. Vooralsnog wordt het effect van de Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen te dezen afgewacht om op basis van nadere evaluatie conclusies te kunnen trekken.

#### **4. VOORNEMENS OP TERREIN VAN WETGEVING**

Ten behoeve van het hierboven omschreven beleid vergt het wettelijk instrumentarium op verschillende onderdelen nader aandacht.

Gegeven de noodzaak van het bewerkstelligen van een beslissende neerwaartse ombuiging van de nominale ontwikkelingen en gezien het betrekkelijk grote aandeel, dat de kwartaire sector thans reeds in onze economie heeft, is het gewenst dat de overheid zelf een meer leidende rol inneemt ten aanzien van de ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de kwartaire sector. Afzonderlijke aandacht verdient de omstandigheid dat in de non-profit-sector de «counter-vailing power» van de werkgevers ontbreekt en de arbeidskosten van de betrokken werknemers via subsidiëring of anderszins ten laste komen van de collectieve middelen. Dit vormt voor de overheid een overweging om de ontwikkeling van deze arbeidskosten effectiever te beïnvloeden. Deze beïnvloeding is primair een zaak van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Het instrument van het geïnstitutionaliseerd overleg zal mede een belangrijke plaats in een tot stand te brengen wettelijke regeling moeten innemen. Daarbij zal ernaar moeten worden gestreefd, gezien de samenhang tussen de marktsector en de non-profit-sector, een evenwichtige ontwikkeling te bereiken zowel ten opzichte van de overheid als van het particuliere bedrijfsleven. Op korte termijn zal de SER hieromtrent advies worden gevraagd.

Daarnaast is het kabinet van oordeel dat het indexeringsmechanisme van het minimumloon – onder handhaving van het beginsel van aanpassing aan de regelingslonen – aan een nader onderzoek zal moeten worden onderworpen. Met name zal, gezien de in de laatste jaren opgedane ervaring dat door een tijdsverschil in ontwikkeling een discrepantie tussen minimumloon ten opzichte van de overige lonen optrad, onderzocht moeten worden of door wijziging in het aanpassingsmechanisme dit tijdsverschil geheel of in belangrijke mate kan worden opgeheven. Hierbij dient ook de voorgestelde schooning van de index aan de orde te komen. De SER zal ook hierover advies worden gevraagd.

Voorts herinnert het kabinet aan zijn voornemen met betrekking tot de regeling van de vermogensaanwasdeling. Langs die weg wordt het principiële recht van de werknemers op een aandeel in de in de onderneming behaalde overwinst tot uitdrukking gebracht en zullen werknemers kunnen delen in de groei van het produktieve vermogen. Daarnaast kan deze regeling gezien worden als onderdeel van het streven om te komen tot een meer aanvaardbare inkomens- en vermogensverdeling. Om aan deze doeleinden te kunnen voldoen en om nieuwe ongewenste ongelijkheden te voorkomen dient een regeling van de vermogensaanwasdeling zich niet te beperken tot de werknemers die werkzaam zijn in ondernemingen waar overwinst wordt gemaakt. Het op 27 april jl. aan de Tweede Kamer aangeboden wetsontwerp wordt – zoals uiteengezet in de gelijktijdig met dat wetsontwerp aan de Kamer toegezonden brief – aangevuld met een regeling betreffende de aanspraken van de gezamenlijke werknemers.

Een dezer dagen zal een wetsontwerp betreffende die interimregeling, waarvan de werkingsduur op drie jaar is gesteld, ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. De hoofdlijnen van dat wetsontwerp zullen de volgende zijn.

Voor de kring van afdrachtplichtige ondernemingen, alsmede voor de berekeningen en de wijze van afdracht van de vermogensaanwas wordt aangesloten bij de dienovereenkomstige bepalingen in de regeling van de individuele vermogensaanwasdeling. In de vorm van belasting wordt een heffing van 12% opgelegd op de berekende vermogensaanwas, welke ten goede komt aan een fonds voor vermogensaanwasdeling. De heffing bedraagt ten hoogste 3% van de (binnenlandse) fiscale winst. De heffing is niet aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting. Het bestuur van het fonds zal bestaan uit 20 leden, waarvan er 12 worden aangewezen door centrale organisaties van werknemers en 8 benoemd door de overheid. De overheid zal zich bij het bestuur laten vertegenwoordigen door een regeringsgedelegeerde met adviserende stem.

Het fondsvermogen zal worden aangewend ten behoeve van voorzieningen inzake vervroegde pensionering van werknemers en meer in het algemeen ten behoeve van de oudedagsvoorziening van werknemers.

Met het oog op de rationalisering van de inkomensverhoudingen is openbaarheid van inkomens van groot belang. In dit verband zij gewezen op het wetsontwerp openbaarheid van inkomens uit arbeid. De Regering streeft spoedige inzending na van de memorie van antwoord. Voorts zij verwezen naar de hiervoor onder 12.2 vermelde voorgenomen aanvulling van het wetsontwerp. Hiervoor is enige malen de grote mate van gezamenlijke verantwoordelijkheid van het kabinet en sociale partners op het terrein van het inkomensbeleid benadrukt. Het kabinet hecht er grote waarde aan dat het overleg beter gestructureerd wordt en dat wordt bevorderd dat het concrete beleid op basis van een goede communicatie een meer samenhangend karakter gaat dragen. Met het oog hierop heeft het kabinet het voornemen de totstandkoming van een raamwet op de inkomensvorming te bevorderen. Overwogen wordt in hoeverre in deze raamwet ook elementen een plaats kunnen vinden die in het slot van paragraaf 12.1 als van belang voor een toekomstig breed inkomensbeleid zijn gekenmerkt.

Vooruitlopend daarop zal worden overgegaan tot het instellen van een voorlopige raad van advies voor structurele vraagstukken van inkomensbeleid bestaande uit een klein aantal deskundigen. Deze raad zou een commissie kunnen zijn ex artikel 43 van de SER.

Het kabinet stelt zich voor zo spoedig mogelijk de SER om advies te vragen over de bij het kabinet levende gedachten omtrent de raamwet op de inkomensvorming.

Zoals uit het voorgaande blijkt, acht het kabinet een evenwichtig inkomensbeleid van grote betekenis. Een beleid dat op betrokkenen een beroep doet zich voor een aantal jaren in de nominale sfeer beperkingen op te leggen, wint aan overtuigingskracht wanneer daarbij wordt aangegeven dat zwakkeren niet zullen worden verwaarloosd en een beroep wordt gedaan op hen die wat hun inkomenspositie betreft tot de sterkeren mogen worden gerekend.



## § 13. Medezeggenschap in onderneming en bedrijfstak

In de visie van het kabinet op de sociaal-economische problematiek is de onderneming een werkgemeenschap, hetgeen meebrengt dat aan de werknemers een ruime mate van medezeggenschap behoort toe te komen. Mede daartoe strekken de op 19 mei jl. door de Regering bij de Tweede Kamer ingediende wijzigingen op het wetsontwerp tot herziening van de Wet op de ondernemingsraden.

Zoals reeds in het regeerakkoord werd aangekondigd, vraagt het kabinet met betrekking tot de samenstelling van de raad van commissarissen aan de SER om het bestaande systeem van benoeming van commissarissen te evalueren en in dat verband een zienswijze te geven over een systeem van directe verkiezing van commissarissen door werknemers en aandeelhouders. In het kader van deze adviesaanvraag zal voorts bezien worden of het voor besloten en naamloze vennootschappen wenselijk geachte stelsel ook behoort te worden uitgebreid tot andere rechtspersonen die een onderneming in de zin van de Wet op de ondernemingsraden in stand houden, alsmede welke voorzieningen daarbij vereist zouden zijn.

In het verlengde van de wenselijkheid van een zekere institutionalisering van het overleg op centraal niveau, waarop hiervoor reeds werd ingegaan, dient melding gemaakt te worden van de nog door het voorgaande kabinet opgestelde adviesaanvraag aan de SER omtrent een herziening van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de landbouw- en voedselvoorzieningssector. Deze adviesaanvraag is door het huidige kabinet gehandhaafd en in een schrijven van 18 januari jl. aan de SER in een breder en algemener kader geplaatst. Daarbij is aan de SER, in het licht van de sinds de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie opgetreden maatschappelijke veranderingen, om een herbezinning gevraagd over de gehele opzet van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waarbij niet alleen het aantal en de aard van de in de toekomst gewenste bedrijfsorganen aan de orde kunnen worden gesteld, maar ook de aan die organen toe te kennen taken. Bij deze taakstelling zou rekening kunnen worden gehouden met urgente onderwerpen als herstructurering en werkgelegenheidsbeleid, informatie over investeringen alsmede over desinvesteringen in bedrijfstakken met economische problemen. Ook dient daarbij rekening te worden gehouden met andere onderwerpen die de laatste jaren sterker in de belangstelling zijn komen te staan, zoals de humanisering van de arbeid, het inkomens- en consumentenbeleid, enz.

Het kabinet wacht met belangstelling af of het gevraagde advies aanknopingspunten zal bieden voor nieuwe structuren van overleg en samenwerking op het niveau van de bedrijfstak of de sector.

In dit verband zij ook gewezen op het bij de Tweede Kamer liggende ontwerp van wet op de arbeidsomstandigheden. Het kabinet zal zo spoedig mogelijk na ontvangst van het voorlopig verslag daarop antwoorden.

Het kabinet hecht eraan met nadruk te verklaren dat het de voorgaande voorzieningen van wezenlijke betekenis acht om inhoud te kunnen geven aan het dragen van medeverantwoordelijkheid die op zo veel plaatsen in deze nota wordt gevraagd.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Minister van Financiën,  
F. H. J. J. Andriessen

De Minister van Economische Zaken,  
G. M. V. van Aardenne

De Minister van Sociale Zaken,  
W. Albeda

# Bijlage I

## Macro-economische Verkenning op middellange termijn 1978-1982



# § 1. Inleiding

Ingevolge een besluit van de Ministerraad heeft de Minister van Economische Zaken de Centraal Economische Commissie om advies gevraagd ter voorbereiding van het beleid op middellange termijn.

In deze nota wordt verslag gedaan van de bevindingen waartoe de Centraal Economische Commissie is gekomen. De inhoud van de nota is als volgt.

Begonnen wordt met een bespreking van de *uitgangssituatie*, de situatie dus waarin onze economie momenteel verkeert. Daaruit komen niet onbelangrijke verschillen naar voren bij vergelijking met vorig jaar, toen de Centraal Economische Commissie de periode 1976–1981 verkende<sup>1</sup>. Ook deze verschillen komen – summier – ter sprake.

Vervolgens wordt aandacht gewijd aan de nu dus nieuwe *perspectieven op middellange termijn*. Deze nemen de ramingen voor 1978 volgens het Centraal Economisch Plan als uitgangspunt, en bestrijken de periode tot en met 1982. Een beschrijving van de veronderstellingen die voor deze periode zijn gehanteerd, gaat daaraan vooraf. Onzekerheidsvarianten besluiten deze paragraaf, ten einde althans enigszins tot uitdrukking te brengen dat elke raming op middellange termijn een buitengewoon hachelijke onderneming is.

Dan wordt een *blik* geworpen *op de jaren tachtig*, waarin enige aandacht wordt besteed aan de knelpunten die zich op die termijn aftekenen. Ook daaruit volgen conclusies voor de middellange, zo niet korte termijn.

In vervolg op de perspectieven tot 1982 komt de *macro-economische keuzeproblematiek* aan de orde, met varianten in de macro zowel als in een meer gerichte sfeer. Voorts wordt aandacht besteed aan mogelijke *beleidsrichtingen* voor de middellange termijn. Ten slotte komen die onderdelen van het beleid ter sprake die specifiek het terrein van de *arbeidsmarkt* raken.

---

<sup>1</sup> Een economische verkenning van de periode 1976–1981, Centraal Economische Commissie, juni 1977.

## § 2. Uitgangssituatie

In deze paragraaf worden enkele zinsneden gewijd aan de situatie waarin onze economie momenteel verkeert. Deze uitgangssituatie is voor de komende middellange termijn **vanzelfsprekend** niet onbelangrijk. Niettemin kunnen de beschouwingen erover kort zijn. Immers, de nota die vorig jaar door de Centraal Economische Commissie werd uitgebracht, ging er al op in. Bovendien is er nu het Centraal Economisch Plan 1978, dat de nodige en **vanzelfsprekend** meer recente informatie op dit punt biedt.

De groei van de productie is de laatste jaren traag. Wel bracht 1976 een herstel van de internationale conjunctuur, en gaf 1977 een onverwacht sterke stijging van de binnenlandse vraag te zien, met ruim 15% meer investeringen, maar de export liep toen 2% in volume terug en bleef daarmee zelfs 6% achter bij de stijging van de wereldhandel. Dit jaar laat, naar verwachting, een sterke vertraging in de binnenlandse vraag zien, terwijl de export met 3% zou kunnen toenemen. Dit laatste betekent niettemin opnieuw enig terreinverlies op buitenlandse markten, waarmee een tendentie die zich nu al enige jaren aftekent, wordt voortgezet. Onder deze omstandigheden, en bij een bovendien vrij trage wereldhandel bedraagt de produktiestijging in 1977 zowel als in 1978 niet meer dan 2,5%. De toeneming van het reëel nationaal inkomen ligt in dezelfde orde van grootte. De conclusie is dan ook, dat de structurele groeivoet van 3,75% waarop de structurele begrotingsruimte is gebaseerd, niet zal worden gehaald, indien vergelijkbare groeipercentages voor de komende jaren zullen resulteren.

De groei van de productie is niet alleen aan de lage kant, maar ook onevenwichtig. De industrie komt er zwak, zo niet zeer zwak uit naar voren. Van de traditioneel snelle groei van sommige sectoren is weinig meer over. Andere sectoren kunnen als sterk bedreigd worden aangemerkt, altijd al zwakke takken worden met nieuwe dieptepunten in hun productie geconfronteerd. Een en ander vooral als gevolg van de lage buitenlandse vraag, van terreinverlies door een ongunstige concurrentiepositie, en soms gepaard gaande met omvangrijke structurele overcapaciteit.

De benutting van capaciteit, zo is de indruk, is de laatste jaren niet onbelangrijk gedaald, met een lichte onderbreking in 1976. Becijferingen doen vermoeden dat de capaciteitsbenutting voor het bedrijfsleven als geheel thans 3 à 4% lager ligt dan gemiddeld over de afgelopen twintig jaar het geval was<sup>2</sup>.

Tentatief zijn deze cijferingen overigens wel. Want het is niet zo duidelijk, in hoeverre langdurige onderbezetting capaciteitsverliezen tot gevolg heeft, als zelfstandige factor naast de invloed van de reële arbeidskosten op de capaciteit. Hoe dit ook zij, de onderbenutting van capaciteit en ook de stijging daarvan hebben invloed op de prijsbeweging. Deze wordt er door gemitigeerd. Ook de investeringen worden er door beïnvloed. **Vanzelfsprekend** in negatieve zin. De conclusie uit de 3 à 4% is niet, dat er uit dien hoofde naar rato meer ruimte zou zijn voor vergroting van de binnenlandse bestedingen. Daarvoor is de onderbezetting (of overcapaciteit) vaak te specifiek van aard, te veel ook een gevolg van het teleurstellende verloop van de buitenlandse afzet. De 40% onderbezetting, momenteel, bij de olieraffinage kan hier als illustratief voorbeeld dienen. Ook kunnen nog andere overwegingen gelden waar het de opvoering van de binnenlandse bestedingen betreft, zoals budgettaire. Eveneens is het zeer wel denkbaar dat bij bepaalde bestedingen op een gebrek aan arbeidskrachten wordt gestuit.

<sup>2</sup> In dit verband moet worden opgemerkt, dat het VINTAF-II-model enigszins is aangepast, omdat het sinds een aantal jaren een te lage capaciteit genereert. In feite is de invloed van de arbeidsduurverkorting op de capaciteit nu enigszins lager gesteld, waarbij nog onderscheid is gemaakt al naar gelang de wijze van arbeidsduurverkorting (vakantieverlenging dan wel verkorting van de werktijd per dag).

Onderbezetting en werkloosheid lopen niet volkomen parallel. In 1977 nam de onderbezetting toe, maar de werkloosheid stabiliseerde zich op een peil van ongeveer 200 000. Dit was voor een belangrijk deel een gevolg van de 15% hogere investeringen (incl. woningbouw). Het hing evenwel ook samen met het arbeidsaanbod, dat zelfs terugliep. Toenemende aantallen arbeidsongeschikten, grotere deelneming aan het onderwijs en andere conjuncturele invloeden verklaren dit. Deze factoren doen zich ook in 1978 voor, maar in mindere mate. Bovendien daalt de werkgelegenheid in het bedrijfsleven. Enige toeneming van de werkloosheid dit jaar is onder deze omstandigheden de meest waarschijnlijke conclusie. Scherp blijft daarmee de werkgelegenheidsproblematiek. In alle industriële bedrijfstakken ligt een verdere daling in het verschiet. In alle dienstverlenende sectoren zijn tendenties tot besparing op arbeid duidelijk waarneembaar. En dan blijft de werkgelegenheidsdaling nog beperkt door omvangrijke steun die aan individuele bedrijven wordt gegeven. Anderzijds is er, zoals een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek laat zien, een groot aantal arbeidsplaatsen dat moeilijk kan worden vervuld. Geringe arbeidsmobiliteit is dan ook ongetwijfeld een van de belangrijkste karakteristieken van de huidige arbeidsmarktsituatie.

Invloed van de werkloosheid op de nominale loonbeweging is er de laatste jaren wel geweest, maar deze was niet overheersend. Niettemin is de loonstijging, inclusief sociale lasten, voortdurend gedaald, van 13% in 1975 tot 8% in 1977, mogelijk tot 7% in 1978. De aanhoudend hoger geworden guldenkoers, het loonbeleid en het loonkostenbeleid kunnen dit vooral verklaren. De loonkosten werden beperkt door toenemende rijksbijdragen aan de sociale fondsen, evenals door intoring op overreserves die bij de sociale fondsen waren ontstaan. Ook in 1978 nemen de rijksbijdragen aan de sociale fondsen sterk toe en vindt verdere intoring plaats.

Overigens zij gememoreerd dat de 7% loonstijging dit jaar voorts is gebaseerd op

- een initiële contractloonstijging die niet meer dan 0,5% bedraagt, en
- een min of meer normale incidentele looncomponent van 1,5%.

Onder deze omstandigheden en door externe invloeden (koersen) lijkt voor de gezinsconsumptie een prijsstijging bereikbaar die beneden de 5% ligt, een duidelijk lichtpunt in de ontwikkeling die – bij vergelijking bij voorbeeld met 1975 (zie kerngegevens) – een halvering van het inflatietempo inhoudt.

In hoeverre aan de bovengenoemde veronderstellingen over de lonen zal worden voldaan, blijft nog onzeker. De reëel beschikbare inkomensstijging voor de modale werknemer ligt in 1978 wel boven de nullijn, maar de uitkomst blijft, exclusief incidenteel, bescheiden. De ervaring uit de afgelopen vijftien jaar laat duidelijk zien dat daaruit een opwaartse druk op de incidentele looncomponent kan resulteren, globaal ter grootte van  $\frac{1}{3}$  deel van de initiële beperking<sup>3</sup>. Ondanks dit per saldo gunstige effect van de matiging in de initiële sfeer, alsmede de matigende werking van de wet op de niet-c.a.o.-lonen blijft de arbeidsinkomensquote in 1978 op een hoog peil, na in de afgelopen jaren slechts miniem te zijn gedaald.

De omvangrijke loonkostenbeperking in 1978 draagt ertoe bij, dat de sociale premiedruk evenals in voorgaande jaren 20% van het nationaal inkomen blijft bedragen. Dit wordt bereikt door verhoogde rijksbijdragen aan de sociale verzekering met in totaal f 1,4 mld. Tevens echter vindt een verdere intoring op overreserves bij de sociale fondsen plaats. Hetgeen impliceert, dat de feitelijke premies lager zijn dan de kostendekkende (met inbegrip van een liquiditeitsopslag)<sup>4</sup>. Alleen al daarom zou premieverhoging in 1979 noodzakelijk zijn, althans bij handhaving van het huidige systeem van reservevorming.

De kerngegevens laten zien dat ook de belastingdruk in 1978 vrijwel niet verandert, zeker niet na correctie voor enige statistische vertekening. Daarmede gepaard gaat een financieringstekort van de overheid dat – na de mee-

<sup>3</sup> Verwezen zij hiervoor naar het Centraal Economisch Plan 1978, hoofdstuk IV. De hier bedoelde samenhang kan ook zo worden geïnterpreteerd dat een nominale loonbeperking voor ongeveer één derde ineffectief is. In de CEC-nota van vorig jaar werd dit reeds verondersteld. De conclusie uit deze samenhang is tevens, dat lastenverlichting ook in de incidentele sfeer bijdraagt tot de effectiviteit van een beleid dat op loonmatiging is gericht.

<sup>4</sup> Vgl. Centraal Economisch Plan 1978, hoofdstuk IV.

valler in 1977 – oploopt tot 5,5% van het nationaal inkomen. Dit is het cijfer op transactiebasis. Op kasbasis is het wat kleiner, maar hier zijn bijzondere factoren van invloed, in het kader van de WIR en de belastingverlichting waartoe ingevolge de Hofstra-studie is besloten. De kaseffecten daarvan vallen nl. voor een groot deel in 1979, vooral bij de WIR.

## Kerngegevens 1975–1978

	1975	1976	1977	1978
mutaties t.o.v. voorafgaand jaar in %				
<b>Veronderstellingen</b>				
<i>Externe data</i>				
Volume wereldinvoer (herwogen)	— 2	14	4	5
Invoerprijspeil (in gld.)	4	6	3,5	0
Concurrerend uitvoerprijspeil (in gld.)	7	5,5	1,5	0,5
Loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie in het buitenland (in gld.)	17	2	1,5	1
Effectieve koers van de gulden t.o.v. de concurrenten op buitenlandse markten	2,5	1,5	6,5	5
t.o.v. de leveranciers	2	1	3,5	2,5
<i>Overige veronderstellingen</i>				
Overdrachtsuitgaven door de overheid (bruto)	27	26	10	17
Volume materiële overheidsconsumptie	12	7	5,5	— 0,5
Volume overheidsinvesteringen	12	— 3	— 8,5	1
Volume investeringen in woningen	— 7	2	15	2,5
Arbeidstijdverkorting (zonder overwerk)	2,5	0,5	0	0,5
Liquiditeitsquote <sup>1</sup> (ultimo)	36	40,5	38,5	38
Loonsom per werknemer in bedrijven	13	11	8	7
<i>Resultaten</i>				
Volume particuliere consumptie	4	3	4	3
Volume bruto-investeringen bedrijven (excl. woningen)	— 7,5	— 3	16	3
Volume goederenuitvoer	— 4,5	12,5	— 2	3
Volume goedereninvoer	— 5	11,5	1,5	3
Volume bruto-nationaal produkt	— 2	5	2,5	2,5
Produktievolume in bedrijven	— 1,5	4,5	2,5	2,5
Prijspeil particuliere consumptie	10,5	9	7	4,5
Prijsindex gezinsconsumptie (werknemersgezinnen)	10	9	6,5	4 à 4,5
Prijspeil goederenuitvoer	5	6	3	2
Arbeidsproductiviteit in bedrijven (incl. zelfstandigen)	— 0,5	5,5	3	3
Reële arbeidskosten (excl. delfstoffen)	4	3	3	1,5
Loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie	14,5	1,5	4,5	0,5
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer; incl. incidenteel)	3,5	0,8	2,5	2
niveaus				
Saldo lopende rekening van de betalingsbalans <sup>1</sup>	2,3	3,1	0,4	1,0
Voorraadvorming (mld. gld.)	— 1,5	3,4	3,3	3,4
Werkloosheid (1000 personen) <sup>4</sup>	195 (206)	211 (224)	204 (218)	215 (230)
Arbeidsinkomensquote	84,7	81,6	81,6	80,1
Idem (gecorrigeerd) <sup>2</sup>	93,6	91,5	92,4	91
Besparingen <sup>1</sup>	14,3	16,1	15	15,3
Financieringssaldo overheid (transactiebasis) <sup>1</sup>	— 5,9	— 6,1	— 4,5	— 5,5
Belastingdruk <sup>1 3)</sup>	30,9	31,3	32,0	32,5
Sociale-premiedruk <sup>1</sup>	20,5	20,1	20,0	20,0

<sup>1</sup> In % van het netto-nationaal inkomen tegen marktprijzen.

<sup>2</sup> Er is gecorrigeerd voor mijnbouw, openbaar nut en woningexploitatie.

<sup>3</sup> Gecorrigeerd voor statistische drukstijging bedraagt de belastingdruk in 1978 31,9%.

<sup>4</sup> Tussen haakjes: incl. tijdelijk te werk gestelden.



Werkgelegenheidsprogramma's en andere conjunctuurmaatregelen zijn vanzelfsprekend in de 5,5% voor het financieringstekort begrepen. Ruw geschat gaat het hier om een bedrag van ca. f 2 mld. of bijna 1% van het nationaal inkomen. Daarvoor gecorrigeerd zou het tekort dus beneden de 5% liggen. Enig voorbehoud is daarbij wel op zijn plaats, want uitgaven die als tijdelijk zijn bedoeld, zijn in de praktijk vaak minder tijdelijk.

Het kastekort van de overheid is wel kleiner dan het transactietekort, maar er is toch van een toenemende financieringsbehoefte sprake. Een beroep op monetaire financiering door de overheid lijkt in 1978 dan ook niet te vermijden. De creatie van liquiditeiten in totaal zou niettemin beperkt kunnen blijven, aangenomen dat het bestaande kredietrestrictiebeleid in overigens iets verzachte vorm wordt voortgezet, en dat er via het buitenlandse betalingsverkeer geen liquiditeiten toestromen. Dan is wellicht een bescheiden verdere daling van de liquiditeitsquote in 1978 mogelijk, in lijn met de beoogde doelstelling van het monetaire beleid op dit punt voor de middellange termijn.

De veronderstelling van geen of geringe liquiditeitscreatie via het buitenland lijkt niet onrealistisch, want de lopende rekening van de betalingsbalans laat niet meer zo grote overschotten zien als enkele jaren terug. De drastische verandering daarin deed zich voor van 1976 op 1977, toen het surplus terugliep van f 6,7 tot f 1 mld., dus met bijna f 6 mld. in één jaar. De verklaring daarvoor kan vrijwel geheel worden gevonden in de uitvoer die toen daalde, terwijl de binnenlandse vraag bovendien sterk steeg, met het reeds gesignaleerde accent op de investeringen in vaste bedrijfsactiva zowel als woningen.

Met deze summier schets van enkele lijnen der ontwikkeling in de afgelopen jaren en van de situatie thans zij hier volstaan. Duidelijk is dat – voor de komende middellange termijn – geleidelijk een aanzienlijk gunstiger uitgangssituatie is ontstaan waar het de nominale ontwikkeling van lonen en prijzen betreft, onder invloed van de voortdurend hoger geworden waarde van de gulden. Anderzijds is de concurrentiepositie door deze koersbeweging niet onbelangrijk verder achteruitgegaan, waardoor de «export performance» ook na 1978 nog nadelig kan worden beïnvloed. Een lichtpunt was de sterke stijging van de investeringen, ook in woningen, met gunstige gevolgen vooral voor de bouwactiviteit. Mede daardoor kon de werkloosheid zich stabiliseren, zij het op een hoog peil. Toch blijft de werkgelegenheidsproblematiek sterk de aandacht vragen, met name in de industrie, maar ook in de dienstensectoren waar meer en meer op arbeid wordt bespaard. Een nadere aanwijzing voor de problematiek die hier ligt, biedt de arbeidsinkomensquote, die de laatste jaren nauwelijks is gedaald en daarmee zeer hoog is gebleven. De conclusie daaruit kan niet anders zijn dan dat er nog veel werkgelegenheid op de tocht staat, en dat de tendenties tot arbeidsbesparing voorshands sterk zullen blijven.

In de sfeer van de betalingsbalans is het overschot op lopende rekening sterk verminderd. Hetgeen geen probleem is voor zover dat een gevolg was van de gestegen binnenlandse vraag. Maar ook de dalende exportprestatie – én de concurrerende invoer – waren daarop van invloed, waardoor de teruggang in de lopende rekening voor een deel in een ander daglicht komt te staan.

In de sfeer van de collectieve druk ten slotte is van een duidelijke stabilisering sprake. Met de kanttekening daartegenover, dat het beeld voor de sociale-premiedruk geflatteerd is. Voor het financieringstekort van de overheid geldt, dat het na correctie voor uitgaven van tijdelijke aard in 1978 beneden de 5% blijft. Aanvaarding van dit percentage ook voor de komende middellange termijn zou dus geen bijzondere aanpassingsproblemen met zich brengen. Maar ook dit is een te eenvoudige voorstelling van zaken vanwege de duurzaamheid van veel als tijdelijk bedoelde uitgaven, en vanwege de onderliggend sterke volumetrend die in de overheidsuitgaven ligt besloten, in het bijzonder waar het de overdrachtsuitgaven betreft.

Zeker wijkt de hier gegeven schets van de uitgangssituatie op een aantal punten belangrijk af van het beeld dat in de nota van de Centraal Economi-

sche Commissie van vorig jaar werd opgenomen. Zonder details te vermelden, zij hier ingegaan op een aantal verschilpunten. Twee zijn van externe aard: de stijging van de wereldhandel is thans geringer dan destijds werd gedacht, en de waarde van de gulden is hoger als gevolg van onvoorziene depreciaties van andere valuta. Vooral deze depreciaties hebben tot gevolg dat de nominale beweging van lonen en prijzen zich momenteel gunstiger aftekent. Ongunstiger daarentegen was het verloop van de export, dat ook bij perfecte voorkennis van de wereldhandel en koersen niet zou zijn voorspeld. Verrassend was de stijging van de bedrijfsinvesteringen (in 1977), zoals al eerder werd opgemerkt. De consequentie van een en ander is, dat de drastische teruggang in het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans destijds niet werd voorzien. De consequentie is ook, dat de groei van de produktie momenteel lager is dan werd gedacht, met repercussies op de arbeidsproduktiviteit, en op de arbeidsinkomensquote die minder is gedaald.

Daarmede zijn de belangrijkste verschilpunten wel aangegeven. Meevallend dus, thans, in de nominale sfeer. Tegenvallend anderzijds in de volumesfeer, niet waar het de investeringen betreft, maar wel bij de uitvoer, produktie en arbeidsproduktiviteit. In feite concentreert deze tegenvallende produktie zich in de industrie, waardoor het beeld daar nog gecompliceerder is geworden dan het zich al liet aanzien.

## § 3. Een eerste scenario voor de middellange termijn

In deze paragraaf worden de vooruitzichten voor de middellange termijn in eerste instantie verkend. Aangegeven wordt, van welke data wordt uitgegaan waar het de buitenlandse ontwikkeling betreft. Ook interne data komen ter sprake, zoals de te verwachten groei van de beroepsbevolking. Tevens is daarbij – vanzelfsprekend – van bepaalde beleidsveronderstellingen uitgegaan.

De vooruitzichten die uit een en ander volgen worden later in deze nota als basisprojectie aangeduid, van waaruit verder wordt geredeneerd, in het bijzonder door beleidsvarianten in de beschouwing te betrekken. Een dergelijke basisprojectie behelst niettemin reeds een aantal specifieke keuzen voor het beleid, met name voor de hoogte van de collectieve druk en de omvang van de collectieve uitgaven. De basisprojectie is daarom slechts bedoeld als een denkbaar scenario voor de middellange termijn, dat als uitgangspunt kan dienen voor verdere beschouwingen.

### 3.1. Uitgangspunten en veronderstellingen

Het inschatten van de trendmatige groei van de wereldhandel is momenteel geen eenvoudige opgave. De valutakoersen zijn heftig in beweging, de roep om protectionistische maatregelen voor de meest bedreigde sectoren wordt groter en er is nog onvoldoende zicht op een internationaal gecoördineerde aanpak van de economische problemen. Onder deze omstandigheden is een raming van de externe ontwikkeling welhaast ondoenlijk. In eerste instantie is niet aangenomen dat de wereldhandel door de hierboven vermelde factoren wordt beïnvloed. In deze verrassingsvrije en niet van enig optimisme gespeende context kan de expansie van de wereldhandel op gemiddeld 6% per jaar worden gesteld. De nieuwe groeitrend in de wereldhandel bedraagt derhalve tweederde van de groeitrend die in het verleden is gerealiseerd.

Deze groei van de wereldhandel zou gepaard kunnen gaan met een prijsstijging voor de internationale handel van 4 à 5% per jaar. Dit is dan de resultante van een iets sterkere prijsstijging voor de grondstoffen en een iets geringere voor de industriële fabrikaten. Daarbij is uitgegaan van de valutakoersen van dit moment, dat wil zeggen er is niet gerekend met een voortgaande appreciatie van de gulden. Bij de later te bespreken onzekerheidsvarianten wordt teruggekomen op de hier gepresenteerde veronderstellingen inzake de wereldhandel en koersen.

De veronderstellingen omtrent de uitgaven van de rijksoverheid zijn in eerste instantie ontleend aan de Meerjarenramingen 1978–1982 uit de Miljoenennota 1978, maar vervolgens verlaagd overeenkomstig de geringere begrotingsruimte die nu wordt voorzien. Gelet op de meer bescheiden perspectieven voor de reële groei van het nationaal inkomen, kan de begrotingsruimte niet langer worden gebaseerd op een reële groei van 3 3/4% per jaar. Een verlaging van dit cijfer tot 3% is geboden, omdat anders niet meer wordt voldaan aan de eis dat het structurele begrotingstekort relatief constant dient te blijven. De hiermede corresponderende aanpassing van de begrotingsruimte van ca. f 3 mld. is zodanig verwerkt, dat de diverse uitgavencomponenten naar rato zijn verlaagd. Anderzijds is bij de uitkeringen aan langdurig werklozen rekening gehouden met een hogere werkloosheid op middellange termijn dan waarvan bij de Meerjarenramingen is uitgegaan. Ten slotte is rekening gehouden met het nog te realiseren deel van de ombuigingen op de rijksbegroting in het kader van het 1%-beleid, waarmee in 1982 een bedrag van f 2 mld. is gemoeid.

De in de Meerjarenramingen begrepen verzwaringen van de belastingdruk zijn naar rato toegedeeld gedacht aan de directe en indirecte belastingen. Deze veronderstelling leidt ertoe dat de structuur van de belastingdruk niet verandert. In dit kader is eveneens aangenomen, dat de automatische inflatiecorrectie jaarlijks volledig wordt doorgevoerd.

Voor wat betreft de sociale uitkeringen en premies is aansluiting gezocht bij de Sociale Meerjarenramingen van het Ministerie van Sociale Zaken. De in het kader van het 1%-beleid te realiseren ombuigingen in deze sector zijn in eerste instantie als stelpost in mindering gebracht op de ontwikkeling van premies en uitkeringen bij ongewijzigd beleid. Bijgaande tabel schetst het verloop van de afzonderlijke premiepercentages ingeval van ongewijzigd beleid.

In totaal bedraagt de veronderstelde ombuiging dan ongeveer f 8 mld. in 1982. Voor 1981 correspondeert daarmee een bedrag van f 7 mld. Dit bedrag is, evenals de door de Regering genoemde f 10 mld., uitgedrukt in de relatief hoge loon- en prijscijfers van de CEC-nota van juni 1977. Uitgedrukt in de nieuwe cijfers van de onderhavige CEC-nota verandert de f 7 mld. in circa f 6,5 mld. en de f 10 mld. in circa f 9,2 mld.

Na de opleving van de woningbouw in de afgelopen jaren lijkt een stabilisatie van de investeringen op het inmiddels bereikte niveau waarschijnlijk. De productie aan nieuwe woningen loopt daarbij in aantallen gemeten terug. Deze daling in het aantal woningen wordt evenwel grotendeels gecompenseerd door een stijgend aandeel van de koopwoningen, die per stuk aanzienlijk duurder zijn. Daarnaast is verondersteld dat de kwaliteit per sector nauwelijks meer stijgt, hetgeen na de ervaringen in het recente verleden een minimumveronderstelling is. De vernieuwbouw neemt nog iets in betekenis toe. Geen rekening is gehouden met de mogelijke gevolgen van een eventuele wijziging in de fiscale behandeling van het eigen woningbezit.

Het bestaande beleid met betrekking tot de energieprijzen wordt voortgezet, zo is verondersteld. De grootverbruikersprijzen blijven gekoppeld aan de prijs van stookolie, die – gemeten in dollars – jaarlijks in dezelfde mate stijgt als de prijzen van internationale fabrikaten. De kleinverbruikersprijzen worden geleidelijk opgetrokken tot het prijsniveau van de huisbrandolie.

Ontwikkeling van de afzonderlijke premiepercentages van de Sociale Verzekeringen bij ongewijzigd beleid, 1978–1982

	1978		1980		1982	
	wn	wg	wn	wg	wn	wg
<b>Werkloosheid</b>						
WW	0,65	0,65	0,85	0,85	0,9	0,9
vorstverlet		0,3		0,2		0,2
<b>Arbeidsongeschiktheid</b>						
ZW	1,2	6,6	1,2	7,2	1,2	7,8
WAO	3,3	4,55	3,9	3,4	4,4	2,2
AAW		2,5		4,2		5,5
<b>Gezondheidszorg</b>						
ZWF	4,1	4,1	4,55	4,55	4,85	4,85
AWBZ		2,85		3,4		3,85
<b>Inkomensherverdeling</b>						
AOW	10,45		10,5		10,4	
AWW	1,55		1,5		1,5	
AKW		0,8		0,75		0,7
KWL		2,4		2,4		2,2
Totaal bij ongewijzigd beleid	21,25	24,75	22,50	26,95	23,25	28,20
Nog te realiseren ombuigingen <sup>1</sup>				- 2,0		- 2,0
Totaal bij gewijzigd beleid <sup>1</sup>				47,45		39,4

<sup>1</sup> De verdeling over werknemers- en werkgeverslasten is niet mogelijk, voordat er beslist is in hoeverre de ombuigingen

worden gezocht in de sfeer van de Volksverzekeringen dan wel in de sfeer van de werknemersverzekeringen.

De export van aardgas zal de komende jaren gestaag teruglopen. Het effect hiervan op de totale export kan voor 1982 op 1% worden gesteld. Daarnaast zal de invoer van energie relatief omvangrijker worden. Uitgedrukt in de totale invoer kan dit effect voor 1982 op 2% worden gesteld. Nu de binnenlandse energieproductie zijn maximale omvang heeft bereikt, treedt een drastische vermindering op van de investeringen in de aardgassector. Gemeten in prijzen van 1970 lopen deze investeringen terug van f 700 mln. in 1978 tot f 250 mln. in 1982.

Veel groter dan in het recente verleden is in de komende jaren de trendmatige aanwas van de beroepsbevolking. Vele factoren zijn hierbij van betekenis, zoals de natuurlijke groei van de beroepsbevolking en de trendmatige veranderingen in de deelnemingspercentages. Een en ander is samengevat in onderstaand overzicht, waarbij wordt beklemtoond dat de ramingen (ook hier) met een niet onbelangrijke onzekerheidsmarge zijn omgeven. Ter vergelijking zijn toegevoegd de gemiddelde cijfers voor de jaren 1971 t/m 1974 en 1975 t/m 1978.

Veranderingen in het structurele arbeidsaanbod (x 1000 manjaren)

	Gemidd. 1971 t/m '74	Gemidd. 1975 t/m '78	1979	1980	1981	1982
Natuurlijke groei	53	62	60	57	58	60
Effecten van gewijzigde deelnemingspercentages uit hoofde van:						
— onderwijsmaatregelen	— 7	— 5	—	2	—	—
— spontaan stijgende onderwijs-participatie	— 40	— 37	— 20	— 22	— 22	— 15
— arbeidsongeschiktheid <sup>1</sup>	— 23	— 28	— 28	— 24	— 15	— 19
— grotere arbeidsmarkt-participatie van gehuwde vrouwen	20	14	11	12	12	12
— andere oorzaken	— 5	4	2	6	7	4
Structurele groei binnenlands arbeidsaanbod	— 2	10	25	31	40	42
Conjuncturele en incidentele factoren	14	— 4				
Feitelijke aanwas binnenlands arbeidsaanbod	12	6				
Buitenlandse migratie en pendel	8	6				
Totale aanwas arbeidsaanbod	20	12				

<sup>1</sup> WAO-, AWW- en ABP-uitkeringsgerechtigden.

Gemiddeld bedraagt voor de komende middellange termijn de structurele groei van het binnenlandse arbeidsaanbod 35 000 per jaar, te vergelijken met 10 000 in de voorafgaande periode. De feitelijke aanwas van de beroepsbevolking kan hiervan afwijken als gevolg van incidentele, maar vooral conjuncturele factoren. De invloed van deze factoren wisselt met de situatie op de arbeidsmarkt, en vormt derhalve geen datum voor de projectie. Behalve door het aantal participanten op de arbeidsmarkt wordt de omvang van het arbeidsaanbod ook bepaald door de lengte van de werkweek en door het aantal vakantiedagen. Aangenomen is dat geen verdere verkorting van de werkweek plaatsvindt. Het aantal vakantiedagen wordt jaarlijks met één dag uitgebreid, althans voor de handarbeiders. Dit is een uitvloeisel van het streven de secundaire arbeidsvoorwaarden voor handarbeiders en employés te harmoniseren.

Voor de lonen is een exogene raming aangehouden. Uitgangspunt hiervoor vormde de veronderstelling, dat een modale werknemer zonder incidenteel loon juist in staat is zijn reële koopkracht te handhaven. Overeenkomstig de ervaringen uit het verleden is aangenomen, dat de met dit uitgangspunt corresponderende matiging van de contractionen voor ca.  $\frac{1}{3}$  deel wordt gecompenseerd door een vergroting van de incidentele loonstijging.

De prijsontwikkeling voltrekt zich conform de voor het verleden gevonden samenhangen, zo is verondersteld. Gezien de sterke concentratie van de macro-overcapaciteit in enkele bedrijfstakken, leek het gewenst de matigende invloed hiervan op de prijsvorming te mitigeren. In feite is het effect van de excessieve overcapaciteit op de prijzen gehalveerd. Bij de ramingen van de consumptieprijs is voorts rekening gehouden met een aantal autonome prijseffecten. Vermeld zij de jaarlijkse huurverhogingen (effect 0,7%), de optrekking van de gasprijzen (effect 0,2 à 0,3%) en de verhogingen van de tarieven der indirecte belastingen (0,3 à 0,4%).

Ten slotte dient nog melding te worden gemaakt van een aantal meer technische veronderstellingen. De arbeidbesparende technische vooruitgang is op 5% per jaar gesteld, overeenkomstig de trend in het verleden. Dit is wellicht aan de hoge kant, nu de toekomstige uitbreiding van de productiecapaciteit veel minder sterk is geconcentreerd in de technologisch geavanceerde sectoren. Op zich zelf zou dit laatste ook kunnen leiden tot een verlaging van het macro-economische kapitaalcoëfficiënt. Een dergelijke verlaging is overigens niet verondersteld, maar in de paragraaf over de langere-termijntendenties wordt hierop teruggekomen.

De hierna te bespreken projecties zijn berekend met behulp van het model Vintaf II. In vergelijking met de vorig jaar gepubliceerde versie is het model op nog een punt aangepast, nl. de invloed van de arbeidstijdverkorting op de productiecapaciteit en de arbeidsplaatsen. Bij de arbeidstijdverkorting wordt nu onderscheid gemaakt tussen vakantieverlenging en verkorting van de werkweek. Vakantieverlenging heeft een aanzienlijk grotere invloed op de productiecapaciteit – hiervoor is een elasticiteit van  $-1$  aangehouden – dan verkorting van de werkweek (elasticiteit van  $-0,35$ ).

### 3.2. Basisprojectie 1978–1982

Blijkens de kerngegevens zou de productie van bedrijven op middellange termijn met 3,5% per jaar stijgen. De reële groei van het nationaal inkomen komt lager uit, en bedraagt 3% per jaar. De overheidsproductie stijgt nl. weinig<sup>5</sup>, en bovendien dient te worden gerekend met een achteruitgang in de ruilvoet. Vandaar dan ook dat in de vorige paragraaf als uitgangspunt voor de structurele begrotingsruimte een reële groei van jaarlijks 3% werd aangehouden, in plaats van de tot dusver gebruikelijke  $3\frac{3}{4}$ %.

De projecties doen sterk vermoeden dat de onderbenutting van capaciteit omvangrijk blijft. Precieze becijferingen daaromtrent zijn evenwel moeilijk, omdat er alle kans is dat duurzame onderbezetting tot versnelde buitengebruikstelling van capaciteit leidt, een tendentie die (nog) niet kan worden gekwantificeerd.

Relevant is niettemin de conclusie, dat de onderbezetting blijkbaar van hardnekkige aard is. Daarin ligt immers een continuering van de momentele situatie besloten, een continuering tevens van de huidige problematiek voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven. Aan een begeleidend beleid op micro en/of meso-niveau, naast dat op macro-niveau, lijkt dan ook niet te kunnen worden ontkomen. In dit verband zij er aan herinnerd dat in de meerjarencijfers van het Rijk rekening is gehouden met een geleidelijke vermindering van de individuele steunverlening aan het bedrijfsleven. Deze afbouw zal, blijkens het perspectief voor de middellange termijn, slechts geleidelijk kunnen worden gerealiseerd.

<sup>5</sup> Als maatstaf hiervoor geldt de werkgelegenheid bij de overheid, die met slechts 0,3% per jaar toeneemt. In de nationale boekhouding wordt de stijging van de arbeidsproductiviteit van het overheidspersoneel, naar internationaal aanvaarde richtlijnen, op nul gesteld. Daling van militair personeel, geringe uitbreiding bij onderwijs en ombuigingen verklaren het lage cijfer van 0,3%.

Zoals reeds werd opgemerkt, bedraagt de stijging van de produktie van bedrijven 3,5% per jaar. Het accres van de arbeidsproduktiviteit blijft daar, met 3 à 3,5%, iets beneden, hetgeen dus een bescheiden toeneming van de werkgelegenheid in het bedrijfsleven impliceert. Deze werkgelegenheid zou nog zijn overschat ingeval de tendenties tot besparing op de factor arbeid zeer sterk zouden zijn, maar onderschat ingeval de arbeidbesparende technische vooruitgang geringer is dan de aangehouden 5% per jaar. Overigens draagt de veronderstelling die voor de loonontwikkeling is gehanteerd ertoe bij dat de reële arbeidskostenstijging tot 3,5% per jaar beperkt blijft. Dit percentage, dat dicht bij het cijfer van de afgelopen jaren ligt, houdt een zekere afremming van de economische veroudering in, met als consequentie daarvan minder verlies aan arbeidsplaatsen en tevens dus steun voor de werkgelegenheid.

De uitbreiding van de werkgelegenheid bij de overheid is eveneens gering, in feite even gering als in het bedrijfsleven, 0,3% per jaar. Daartegenover neemt het arbeidsaanbod in de komende jaren niet onbelangrijk toe. De conclusie is niet anders dan die van een somber perspectief voor de werkloosheid. Ook wanneer er rekening mede wordt gehouden dat een deel van het arbeidsaanbod zich onder deze omstandigheden uit de beroepsbevolking terugtrekt, resulteert een werkloosheid van 255 000 à 280 000 in 1982, al naargelang de arbeidsbesparende technische vooruitgang bij nieuwe investeringen 4 of 5% per jaar bedraagt<sup>6</sup>. Ongetwijfeld moet bij elk cijfer voor de werkloosheid worden aangetekend, dat het met een grote onzekerheidsmarge is omgeven. Dat geldt weliswaar voor alle ramingen, maar voor een saldo-variabele als de werkloosheid in het bijzonder. Eveneens blijft waar, dat de werkloosheid slechts een zeer beperkte maatstaf vormt voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In de conclusie van een somber perspectief voor de arbeidsmarkt brengt dit echter geen verandering.

Minder ongunstig tekent zich de nominale ontwikkeling van lonen en prijzen af, althans bij de veronderstelde nullijn voor het reëel beschikbare loon van de modale werknemer, exclusief incidenteel. De loonstijging bedraagt dan 7%, de prijsstijging van de gezinsconsumptie ca. 4% per jaar. De 7% is als volgt opgebouwd:

	%
Sociale lasten werkgevers	0,25 <sup>1</sup>
Initieel	1,25
Prijscompensaties (gezuiverd)	3,5
Incidenteel	2
Totaal	7

<sup>1</sup> Gebaseerd op voorlopige veronderstellingen omtrent de ombuigingen in de sociale verzekeringsfeer.

<sup>6</sup> Vanzelfsprekend veranderen alle kerngegevens bij 4 in plaats van 5% technische vooruitgang. In de tabel met kerngegevens is dat niet aangegeven, ter vermijding van een veelheid van cijfers. De veranderingen zijn bovendien meestal van een geringe orde van grootte.

	1964/74	1974/78	1978/82	
gemiddelde jaarlijkse veranderingen in %				
<b>Veronderstellingen</b>				
<i>Externe data</i>				
Volume wereldinvoer (herwogen)	8,9	4,8	6	
Invoerprijspeil (in gld.)	4,9	3,4	4,5	
Concurrerend uitvoerprijspeil (in gld.)	3,7	3,7	4,5	
Effectieve koers van de gulden				
t.o.v. de concurrenten op buitenlandse markten	1,5	3,9	0	
t.o.v. de leveranciers	0,8	2,4	0	
<i>Overige veronderstellingen</i>				
Volume materiële overheidsconsumptie	2,6	6,0	4,5	
Volume overheidsinvesteringen	1,4	0,1	– 0	
Werkgelegenheid overheid	1,9	2,0	0,3	
Volume investeringen in woningen	4,9	2,8	1	
Arbeidstijdverkorting (zonder overwerk)	1,1	0,8	0,4	
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer; excl. incidenteel)	–	–	0	
<i>Resultaten</i>				
Volume particuliere consumptie	5,2	3,4	2,5	
Volume bruto-investeringen bedrijven (excl. woningen)	4,6	1,9	3,5	
Volume goederenuitvoer	10,9	2,0	6,5	
Volume goedereninvoer	8,3	2,7	4,5 à 5	
Volume bruto-nationaal produkt	5,2	1,9	3	
Reëel nationaal inkomen	4,8	2,1	3	
Productievolume in bedrijven	5,6	2,0	3,5	
Loonsom per werknemer	12,3	9,7	7	
Prijspeil particuliere consumptie	6,1	7,7	4 à 4,5	
Prijspeil goederenuitvoer	4,1	3,9	3,5	
Arbeidsproductiviteit in bedrijven (incl. zelfstandigen)	5,3	2,7	3 à 3,5	
Reële arbeidskosten (excl. delfstoffen)	6,0	2,9	3,5	
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer; incl. incidenteel)	3,8	2,2	1,5	
niveaus in:				
	1964	1974	1978	1982
Saldo lopende rekening van de betalingsbalans <sup>1</sup>	– 1,1	3,2	1,0	1,5 à 2
Werkloosheid (1000 personen) <sup>3</sup>	32	148	215 (230)	255 à 280 (275 à 300)
Werkgelegenheid in bedrijven (mln.)	4,0	4,1	4,0	4,0
Werkgelegenheid industrie (mln.)	1,2	1,1	1,0	0,9
Arbeidsinkomensquote	74,9	81,4	80,1	80,5
Idem (gecorrigeerd) <sup>2</sup>	76,7	87,5	91,0	91,5
Besparingen <sup>1</sup>	19,9	20,3	15,3	16
Financieringssaldo overheid (transactiebasis)	– 3,9	– 2,1	– 5,5	– 4,5
Belastingdruk <sup>1</sup>	26,2	30,5	32,5	35,2
Sociale-premiedruk <sup>1</sup>	11,2	19,5	20,0	21,6

<sup>1</sup> In % van het netto-nationaal inkomen tegen marktprijzen.

<sup>2</sup> Er is gecorrigeerd voor mijnbouw, openbaar nut en woningexploitatie.

<sup>3</sup> Tussen haakjes staan de cijfers voor de geregistreerde arbeidsreserve, dit is de werkloosheid plus tijdelijk te werk gestelden.



De nullijn voor de modale werknemer kan voorts als volgt worden verduidelijkt:

	%
Bruto-loon	6,75
Overige inkomens uit dienstbetrekking	— 0,2
Sociale lasten	— 0,3
Belastingen	— 1,0
	1,5
Nominaal beschikbaar loon	5,25
Prijsstijging gezinsconsumptie (excl. medische diensten)	3,85
	1,40
Reëel vrij beschikbaar loon	1,40
Idem, excl. incidenteel	0

Aangenomen is dus, dat in de 7% loonstijging een incidentele component van 2% is begrepen. Hierbij is ervan uitgegaan dat de nullijn voor het reëel beschikbare loon een enigszins opwaartse druk op deze component tot gevolg heeft.

Op grond van de hypothese voor de lonen en gelet op het toenemend aantal inkomestrekkingen ten laste van de publieke sector mag een volumetoename van de particuliere consumptie met 2,5% per jaar worden verwacht.

De bedrijfsinvesteringen zouden in dezelfde mate stijgen als de productie van bedrijven (3,5%), hetgeen dus betekent dat de investeringsquote zich op het peil van 1978 handhaaft. De investeringsstijging doet zich vooral in 1979 voor, in duidelijke samenhang met de invloed die van de WIR uitgaat alsmede van de belastingverlichting die in 1978 wordt verleend in afwachting van de besluitvorming over de Hofstra-studie.

De goederen uitvoer neemt in volume – met 6,5% per jaar – iets sterker toe dan de wereldhandel (6%), hetgeen vooral in samenhang moet worden gezien met de loonmatiging die in de cijfers ligt besloten. Overigens moet hierbij worden aangetekend, dat uit de macro-benadering een hogere uitkomst voor de export resulteert. Nadere analyse, echter, van de exportmogelijkheden naar bedrijfstakken laat zien dat hoogstens een kleine overschrijding van de stijging van de wereldhandel mogelijk lijkt. Ook hier is dus – achteraf – een correctie op de uitkomsten van het VINTAF-II model dat een macro model is, aangebracht<sup>7</sup>.

De prijsstijging van de uitvoer blijft iets beneden die van de concurrerende uitvoer, is ook iets geringer dan die van de invoer. Tot enige verslechtering van de ruilvoet moet dan ook worden geconcludeerd. Niettemin laat de lopende rekening in 1982 een groter overschot zien dan in 1978, in de orde van grootte van 1,5 à 2% van het nationaal inkomen. De verklaring daarvoor kan worden gevonden in de beperkte volumegroei van de binnenlandse bestedingen, die dan betrekkelijk weinig additionele invoer met zich brengt, te meer waar er sprake is van enige verbetering van de concurrentiepositie. Op zich beschouwd is de uitkomst voor de lopende rekening van de betalingsbalans niet onbevredigend. In het licht evenwel van de problematiek die hier opdoemt voor de jaren na 1982 (zie hierna) is het een zeer bescheiden resultaat.

Groot blijft de stijging van de collectieve lastendruk. Blijkens de kerngegevens neemt de gezamenlijke druk van de belastingen en premies toe van 52,5% in 1978 tot bijna 57% in 1982. Welk verloop daarmee van jaar op jaar correspondeert voor de onderdelen van de collectieve lastendruk en het totaal daarvan, blijkt uit het volgende overzicht.

<sup>7</sup> De correctie bedraagt 1% minder stijging van het uitvoervolume per jaar.

## Verloop van de collectieve lastendruk

	Premiedruk <sup>1</sup>	Belastingdruk <sup>2</sup>	Druk publieke heffingen	Niet-belasting middelen Rijk <sup>3</sup>	Collectieve lastendruk
	in % van het netto nationaal inkomen				
1978	20,0	32,5	52,5	5,5	58,0
1979	20,6	34,25	54,85	5,25	60,1
1980	20,7	34,75	55,45	5,25	60,7
1981	21,1	34,9	56,0	5,2	61,2
1982	21,6	35,2	56,8	5,2	62,0

<sup>1</sup> Met inbegrip van f 3 mld. ombuiging, gerealiseerd verondersteld in de jaren 1979 en 1980.

<sup>2</sup> Met inbegrip van statistische drukveranderingen.

<sup>3</sup> Op basis van de definitie van Financiën, dat wil zeggen exclusief de inkomsten uit de export van aardgas.

De bovenstaande cijfers voor de belastingdruk zijn evenwel statistisch enigszins vertekend door de omzettingen bij de tot dusver gehanteerde fiscale investeringsfaciliteiten (in de WIR) en die bij de kinderaftrek (in kinderbijlagen). Wordt daarvoor gecorrigeerd, dan is de stijging van de belastingdruk over 4 jaar gerekend 1%-punt geringer. De totale drukverzwaring per jaar ligt daarmee in de orde van grootte van  $\frac{3}{4}$ %-punt van het nationaal inkomen. Op basis van het gecorrigeerde verloop van de belastingdruk kan tevens worden aangegeven welke omvang van dekkingsplannen jaar voor jaar in de ramingen ligt besloten. Onderstaande cijfers, in miljarden gulden uitgedrukt, zijn daarvoor illustratief. Met als conclusie, dat vooral 1979 en ook 1980 omvangrijke dekkingsplannen laten zien.

### Het effect van de belastingdrukverzwaring in gulden

	Belastingdruk (gecorrigeerd)	Corresponderende drukverzwaring	Inflatiecorrectie (100%)	Progressie-effect	Dekkingsplan <sup>1</sup>
	%		mld. gld.		
1978	32,25				
1979	33,15	2,2	- 1,9	1,1	3,0
1980	33,55	1,1	- 2,0	1,2	1,9
1981	33,7	0,5	- 2,1	1,3	1,3
1982	34,0	0,9	- 2,2	1,4	1,7

<sup>1</sup> Bij het dekkingsplan voor de jaren 1980 en 1982 is rekening gehouden met f 0,1 mld. extra vpb-baten uit aardgas.

Het financieringstekort van de overheid, uitgedrukt in % van het nationaal inkomen, vermindert in vergelijking met 1978 doordat tijdelijke uitgaven vanwege werkgelegenheids- en steunmaatregelen ten behoeve van individuele bedrijven aflopen, althans zo is verondersteld. Bovendien is de incidentele loonbeweging bij de overheid kleiner dan die in het bedrijfsleven. Het tekort loopt terug van 5,5% in 1978 tot 4,5% in 1982, bij een arbeidsinkomensquote die op een hoog, vrijwel ongewijzigd peil blijft. De vermindering van het tekort wordt dan nog beperkt door het ongunstige perspectief voor de arbeidsmarkt. De 4,5% is het tekort op transactiebasis. Op kasbasis is het zeer waarschijnlijk van ongeveer dezelfde orde van grootte.

Tot zover het macro-perspectief dat uit de gemaakte veronderstellingen resulteert. Ter vergelijking met de bevindingen waartoe de Centraal Econo-

mische Commissie een jaar geleden kwam, zij opgemerkt dat het perspectief voor de nominale ontwikkeling zich nu gunstiger aftekent, dank zij een gunstiger uitgangssituatie op dit punt, dank zij tevens – zo zij benadrukt – de nul-lijnhypothese voor het reëel beschikbare loon. Anderzijds tekenen de perspectieven voor de volumesfeer en die voor de arbeidsmarkt zich nu ongunstiger af. Voor een deel is dit een gevolg van de nu lagere raming van de stijging van de wereldhandel, voor een ander deel hangt het samen met de lage uitvoer in de jaren 1977 en 1978, jaren met een traag verloop van de wereldhandel en omvangrijke appreciatie van de gulden. Onder deze omstandigheden komt het geraamde niveau van de uitvoer op middellange termijn nu ca. 13% lager uit, niettegenstaande de veronderstelde loonmatiging. Externe factoren vooral vormen dus de verklaring voor het nu ongunstiger perspectief. Bij vergelijking met de ramingen van vorig jaar dient voorts te worden bedacht, dat nu één jaar verder, tot 1982 is gegaan. Dit is te meer van belang omdat de beroepsbevolking in het begin van de jaren tachtig een naar verhouding grote aanwas laat zien.

### 3.3. Onzekerheidsvarianten

De onzekerheden waarmee de ramingen op middellange termijn zijn omgeven, zijn natuurlijk bijzonder groot. Zij liggen voor een deel in het externe vlak. Dan gaat het bij voorbeeld om het verloop van de internationale conjunctuur in de komende jaren, waaruit fluctuaties in de wereldhandel kunnen ontstaan. Maar ook al wordt daarvan afgezien, dan nog is de trend die voor de wereldhandel werd aangehouden, ongewis. Veel hangt hierbij onder andere af van het beleid dat in de verschillende landen zal worden gevoerd. Daarbij kan er sprake zijn van toenemende tendenties tot protectionisme, maar wellicht ligt een internationaal gecoördineerd beleid, in het bijzonder van de EG, eerder in het verschiet.

Een uitermate moeilijk punt in het externe vlak is het verloop van de wisselkoersen, waarbij overigens ook de binnenlandse ontwikkeling in het geding is. Voorspellingen op dit punt, met de consequenties daarvan voor het patroon en eventueel ook het niveau van de wereldhandel, zijn onmogelijk. Dit betekent, dat in de basisprojectie met een technische veronderstelling omtrent het verloop van de wisselkoersen moest worden volstaan. Eens te meer komt hieruit naar voren hoe onzeker die projectie is.

Onzekerheden in het interne vlak zijn er altijd, maar deze krijgen in het licht van het eerder gepresenteerde beeld tot 1982 om een belangrijke reden wat meer accent. Uit dat beeld komt namelijk naar voren, dat er gedurende jaren sprake zal zijn van een relatief omvangrijke onderbezetting van capaciteit. Deze vormt een weerspiegeling van de problematiek – van herstructurering en structurele overcapaciteit – waarmee een aantal, vooral industriële bedrijfstakken wordt geconfronteerd. Dit is een nieuwe situatie in vergelijking met het verleden, waarin slechts van kortstondige fluctuaties in de benutting van capaciteit sprake was. Onder deze omstandigheden kunnen de in het verleden geconstateerde samenhangen wijziging ondergaan, via een veranderde invloed van de capaciteitsbenutting. Daarbij gaat het niet alleen om de hardnekkigheid van de overcapaciteit, maar ook om het ten dele specifieke karakter daarvan. Open blijft vooralsnog de vraag, in welke mate de langdurige onderbenutting tot een versnelde afbouw van capaciteit leidt.

Van onderbezetting gaan veel invloeden uit. De prijsbeweging wordt erdoor gemitigeerd, de investeringsneiging afgezwakt. De invoer wordt erdoor beperkt, voor de uitvoer daarentegen kan er een impuls van uitgaan. Bij dit laatste moet dan wel worden opgemerkt dat zich in andere landen soortgelijke tendenties voordoen, waardoor een potentiëel gunstig effect op de uitvoer mogelijk niet kan worden gerealiseerd.

Voorshands is het nog onduidelijk in hoeverre de hier bedoelde samenhangen verdere veranderingen zullen ondergaan dan reeds werden verondersteld. Reden waarom van varianten op dit punt is afgezien.

De onzekerheidsvarianten blijven daarom beperkt tot die in het externe vlak. Zij staan in de bijgaande tabel, waaruit blijkt hoe de projecties veranderen resp. door een hogere koers van de gulden en een geringere stijging van de wereldhandel.

Onzekerheidsvarianten, 1978–1982

	Gestatische appreciatie van 2,5% per jaar		Jaarlijk 1% minder stijging van het wereldhandelsvolume	
	1980	1982	1980	1982
	Gecumuleerd procentueel effect			
Loonsom per werknemer	– 2,3	– 7,1	– 0,6	– 1,4
Prijspeil particuliere consumptie	– 3,4	– 8,4	– 0,5	– 1,2
Reëel beschikbaar loon	1,1	1,3	– 0,1	– 0,2
Volume particuliere consumptie	0,9	1,3	– 0,2	– 0,5
Volume goederenuitvoer	– 0,9	– 1,2	– 1,9	– 3,4
Productievolume van bedrijven	– 0,2	– 0,4	– 0,5	– 1
	Niveaumutatie in resp. 1980 en 1982			
Bezettingsgraad (%)	– 0,2	– 0,1	– 0,4	– 0,6
Werkloosheid (x 1000)	5	15	5	15
Uitvoersladdo (mln. gld.)	– 1,0	– 2,0	– 0,5	– 1,5
Arbeidsinkomensquote (%)	0,6	1,0	0,3	0,5
Financieringssaldo overheid (in % van NI)	– 0,5	– 1,2	– 0,3	– 0,8

Voor de hogere koers van de gulden is bij benadering de trend van het verleden aangehouden. Eenvoudigheidshalve – maar in afwijking van die trend – is daarbij een zelfde appreciatiepercentage voor de invoer en concurrerende uitvoer verondersteld. De gevolgen spreken wel voor zich. Zij zijn gunstig voor de prijsbeweging, ongunstig (bij continue appreciatie) in de volumesfeer, voor de arbeidsinkomensquote en voor de lopende rekening van de betalingsbalans. Deze ongunstige gevolgen kunnen worden weggenomen door extra loonmatiging waarvoor zeker ruimte is gezien de positieve effecten op het reëel beschikbare loon, of door loonkostenmatiging via vermindering bij voorbeeld van werkgeverslasten, maar dan wordt al gauw gestuit op de grenzen die aan het financieringstekort van de overheid worden gesteld.

Externe omstandigheden kunnen aldus de realisering van economisch-politieke doeleinden op middellange termijn frustreren. Scherp komt dat eveneens naar voren uit de variant voor een lagere wereldhandel. Ook dan wordt op de grenzen van het financieringstekort van de overheid gestuit. Daarmede is in feite aangegeven, dat de problematiek die door een te trage groei van de wereldhandel ontstaat uitsluitend via een internationaal gecoördineerd beleid kan worden opgevangen. Zou de trage wereldhandel een gevolg zijn van sterkere protectionistische tendenties elders, dan maakt deze variant tevens duidelijk welke nadelige gevolgen daaruit voor ons land (en voor andere landen) kunnen voortvloeien.

Tot slot zij bij de appreciatievariant nog opgemerkt, dat aan het realiteitsgehalte daarvan kan worden getwijfeld, in verband met een mogelijk ondergewaardeerde dollar. Zou in verband daarmee eerder sprake zijn van een geleidelijke daling van de effectieve guldenkoers in de nabije toekomst, dan kunnen de gevolgen daarvan eveneens uit de bijgevoegde tabel worden afgeleid, vanzelfsprekend met verandering van alle tekens.

## §4. Tendenties op langere termijn

Een schets van de middellange termijn bestrijkt slechts een beperkt aantal jaren en kan dan ook niet volledig op zijn merites worden beoordeeld indien daaraan niet enkele beschouwingen worden verbonden over de ontwikkeling op langere termijn. Dan zijn de onzekerheden vanzelfsprekend nog groter dan voor de eerstkomende vier à vijf jaren. Niettemin zijn er tendenties die zich min of meer duidelijk aftekenen. Daarover gaat deze paragraaf. Verder dan 1990 wordt niet gegaan.

De groei van de bevolking in de jaren '80 is gering. Deze bedraagt, gerekend over het decennium als geheel, niet meer dan 2,5%. De aanwas van de beroepsbevolking is groter. Deze ligt in de orde van grootte van 10%<sup>8</sup>. Beide percentages hebben betrekking op de natuurlijke groei; buitenlandse migratie is er dus niet in verdisconteerd. Met welke aantallen de beroepsbevolking toeneemt, blijkt uit onderstaande cijfers.

Structurele aanwas van de beroepsbevolking (x 1000 manjaren; jaargemiddelden)

1978/80	26
1981/82	41
1983/85	51
1986/90	47

Deze aantallen berusten op projecties van deelnemingspercentages. Hoe dat precies is gebeurd, moge hier onbesproken blijven<sup>9</sup>. Bijzondere aandacht verdient evenwel, dat rekening is gehouden met een voortgezette toename van het aantal arbeidsongeschikten, in overigens afnemend stijgingstempo.

Aantallen arbeidsongeschikten<sup>1</sup> (x 1000)

	Personen	Arbeidsmarkteffect
1975	338	300
1980	470	400
1990	660	525

<sup>1</sup> WAO/AAW-uitkeringsgerechtigden.

Het aantal arbeidsongeschikten zou in 1990 dus 660 000 bedragen. Het effect daarvan op het arbeidsaanbod is iets minder groot, want sommige arbeidsongeschikten zouden part time hebben gewerkt, anderen zijn slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Vanaf 1980, en in manjaren gerekend, neemt de arbeidsongeschiktheid dan met 30% toe, van 400 000 tot 525 000, of van 8 tot 9,6% van de totale beroepsbevolking.

De extrapolatiemethode die bij de raming van de beroepsbevolking is gehanteerd, houdt in dat het overheidsbeleid ongewijzigd is verondersteld. Dan is, onder meer, ook uitgegaan van een ongewijzigde pensioengerechtigde leeftijd. Zou deze leeftijd, bij wijze van voorbeeld, tot 63 worden verlaagd, dan is het effect daarvan op het arbeidsaanbod in 1990 ongeveer 50 000, op een totale beroepsbevolking van bijna 5,5 mln. In deze 50 000 is verdisconteerd dat een aantal 63- en 64-jarigen zal willen blijven werken, naar schatting 25%.

<sup>8</sup> De 2,5 voor de totale bevolking kan hoger of lager uitvallen door andere geboortecijfers. De raming van de beroepsbevolking verandert dan niet, althans niet tot 1990, daarna wel.

<sup>9</sup> Binnen afzienbare tijd verschijnt een publikatie van het CPB over de groei van de beroepsbevolking tot het jaar 2000.

Zoals gezegd, is geen rekening gehouden met buitenlandse migratie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat de bevolkingsprognose opstelt, heeft zich trouwens ook niet gewaagd aan migratievoorspellingen voor de jaren na 1985. In de jaren daarvóór zou volgens het CBS het immigratie-overschot jaarlijks 15 à 20 000 bedragen, waaronder ongeveer één derde beroepsbeoefenaren.

De buitenlandse migratiebeweging is moeilijk voorspelbaar. Dit geldt voor de immigratie van buitenlandse werknemers, voor de remigratie naar Suriname en voor vele andere onderdelen van de migratie. Additionele migratiestromen kunnen ontstaan door politieke ontwikkelingen elders, in principe ook door ontwikkelingen binnen de EG, en als gevolg van de uitbreiding van de EG die naar mag worden verwacht in de jaren tachtig haar beslag zal krijgen. Hoewel het beleid op de realisering van een evenwichtige ontwikkeling in dit opzicht is gericht, blijft elke voorspelling van de migratie sterk speculatief, op lange zowel als middellange termijn.

Hoe dit ook zij, de conclusie uit het voorafgaande is wél dat de arbeidsmarktproblematiek, nog afgezien van de problemen aan de vraagzijde, zich in de eerste helft van de jaren tachtig nog duidelijker vanuit de aanbodkant gaat manifesteren, en dit niettegenstaande een voortgezette sterke toename van het aantal arbeidsongeschikten. Daarmede wil niet zijn gezegd, dat het arbeidsaanbod precies volgens de aangegeven cijfers zal verlopen. Daarop zijn ook andere factoren van invloed, waaraan de methode van extrapolatie van deelnemingspercentages geen recht doet. De feitelijke arbeidsmarktsituatie zal immers mede van invloed zijn op de toestroming naar de WAO/AAW, die in het voorgaande als trend werd beschouwd. Ook afgezien daarvan kunnen de deelnemingspercentages lager worden, ingeval de situatie op de arbeidsmarkt voortdurend zeer ongunstig zou zijn. De cijfers over de groei van de beroepsbevolking geven dan ook slechts tendenties aan, niet minder maar ook niet meer.

Daarmede is uitsluitend nog het kwantitatieve aspect van het arbeidsaanbod belicht. In kwalitatief opzicht doen zich grote veranderingen voor, want nieuwe jaargangen die tot de arbeidsmarkt toetreden, zijn aanzienlijk hoger opgeleid dan oude die eruit verdwijnen. Daaruit kunnen discrepanties op deelmarkten van de arbeidsmarkt ontstaan, zoals uit onderstaande cijfers naar voren komt.

Confrontatie vraag en aanbod beroepsbevolking bedrijven naar opleidingsniveau (in procenten)<sup>1</sup>

		Lager	Middelbaar	Hoger
1970	vraag	48,3	46,6	5,1
	aanbod	48,5	46,0	5,5
1980	vraag	37,2	56,6	6,2
	aanbod	30,3	60,5	9,2
1990	vraag	25,3	67,1	7,6
	aanbod	19,0	66,9	14,1

<sup>1</sup> Bron: Occasional Paper, nr. 11, CPB.

Ook deze uitkomsten geven slechts tendenties weer. Zij wijzen op de mogelijkheid van aanzienlijke onevenwichtigheden binnen de arbeidsmarkt, in het bijzonder door aanbodoverschotten op het hogere niveau van opleiding. Veranderingen in de beloningsverhoudingen liggen dan ook in het verschiet, evenals aanvaarding van lager gekwalificeerde functies door hoger opgeleiden. Waarschijnlijk is, dat er wijzigingen komen in de aanbodsverhoudingen vanwege de kans op werkloosheid of op een relatief minder hoge beloning. Denkbaar is ook, dat er zich veranderingen zullen voordoen in het patroon van de produktie, meer in de richting van het beschikbare aanbod. Moeilijk voorspelbaar is een en ander wel.

Zeker moet de vraag worden gesteld, of het bestaande systeem van loonvorming niet te star is vanwege de grotendeels uniforme loonstijgingen die daarin liggen besloten en die dus de schaarsteverhoudingen weinig recht doen wedervaren. Een grotere flexibiliteit in dit opzicht lijkt wel gewenst, al kan niet worden beweerd dat evenwichtiger verhoudingen binnen de arbeidsmarkt uitsluitend via de loonvorming tot stand komen.

De hier gesignaleerde problematiek van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt is vanzelfsprekend niet nieuw. Deze zijn ook momenteel omvangrijk. Het lijkt echter, dat zij zich op langere termijn scherper aftekenen, en voor een deel in een ander vlak, meer geprononceerd met name bij de hoger opgeleiden. Tot zover enkele tendenties waar het de arbeidsmarkt betreft.

In de investerings sfeer is het o.a. de omvang van de vervangingsinvesteringen die de aandacht trekt. Dat kan met enkele cijfers worden geïllustreerd.

**Vervangingsinvesteringen als echo van investeringen in het verleden (dus bij gelijkblijvende levensduur) (in mld. gld.; prijzen 1978) <sup>1</sup>**

1978	9,4
1979/80	10,7
1981/82	11,4
1983/85	13,2
1986/90	17,2
1990	18,3

<sup>1</sup> Jaargemiddelden; betreft investeringen in outillage en transportmiddelen.

In de periode 1978–1990 zou blijken bovenstaande cijfers met ongeveer een verdubbeling van het niveau der vervangingsinvesteringen (outillage en transportmiddelen) moeten worden gerekend, hetgeen neerkomt op een volumestijging van ca. 6% per jaar. Deze cijfers zijn berekend door de investeringen in outillage en transport een kleine twintig jaar terug als uitgangspunt te nemen. Vanzelfsprekend is het soms de vraag, of vervanging inderdaad zal plaatsvinden, mede gelet op mogelijk nog bestaande overcapaciteit. Ook zal de omvang van de vervanging variëren met het tempo van de reële arbeidskostenstijging, dat immers medebepalend is voor de economische levensduur. Niettemin lijkt de conclusie gewettigd dat de vervangingsinvesteringen (in outillage e.d.) in de hier beschouwde periode een groot – en toenemend – beslag zullen leggen op de nationale middelen. Een stijging van de produktie met 6% per jaar ligt immers niet in het verschiep, is vanuit de filosofie van een beheerste en selectieve groei ook ongewenst.

Meer in het algemeen kan worden gezegd, dat hoge eisen zullen worden gesteld aan het investeringsniveau van het bedrijfsleven, in het bijzonder ook ter wille van de creatie van arbeidsplaatsen. Maar andere overwegingen gelden daarbij evenzeer, zoals de milieubescherming en de ruimtelijke problematiek die additionele investeringen vergen. Misschien resulteert uit deze additionele investeringsbehoefte zonder meer, dat is zonder nader beleid in dit opzicht, een (versterkte) tendens tot kapitaalbesparende technische vooruitgang. Dat zou belangrijk zijn, want de gevolgen daarvan kunnen – geïsoleerd beschouwd – over vrijwel de gehele linie positief worden beoordeeld, zoals onderstaande cijfers laten zien, waarbij is uitgegaan van 1% kapitaalbesparing per jaar, gedurende vijf jaar achtereenvolgens<sup>10</sup>.

**Vijfjaars gecumuleerde effecten van 1% kapitaalbesparende technische ontwikkeling**

Variabele	Eenheid	Vijfjaars gecumuleerd effect
Loonsom per werknemer	%	0,4
Arbeidsproduktiviteit	%	0,4
Prijsspeil consumptie	%	– 0,3
Volume particuliere consumptie	%	0,6
Volume goederenuitvoer	%	0,5
Produktievolume van bedrijven	%	0,7
Aantal arbeidsplaatsen	x 1000	18

<sup>10</sup> Nieuwe investeringen genereren dan 1% per jaar meer capaciteit, na 5 jaar dus 5% meer capaciteit dan in de uitgangssituatie.

Kapitaalbesparende technische vooruitgang is ook om andere redenen van belang dan de genoemde. Ongetwijfeld moet op lange termijn met relatief hoge energieprijzen worden gerekend. Hetgeen zal leiden tot besparing op energie, meer in het algemeen tot minder energie-intensieve (en vermoedelijk meer arbeidsintensieve) productie. Het is zeer waarschijnlijk dat daarmee behalve research- en ontwikkelingskosten omvangrijke additionele investeringen zullen zijn gemoeid<sup>11</sup>. Ook daarom is er voor kapitaalbesparing alle aanleiding.

Met deze laatste zinsneden wordt een ander vraagstuk van de langere termijn aangesneden, dat van energie. Het is evident, dat met relatief hoge energieprijzen moet worden gerekend. Even evident is, dat op het energie-vraagstuk op korte termijn maximaal moet worden ingespeeld. Waarbij het niet alleen om het instrument van de prijzen van energie, maar ook om bouwvoorschriften en wat dies meer zij gaat. Het lijkt niet nodig, evenmin opportuun, om hier verder op dit punt in te gaan. Volstaan zij met de signalering van één aspect, nl. in hoeverre vraag- en aanbodontwikkelingen in de energiesfeer veranderingen teweegbrengen in de lopende rekening van de betalingsbalans.

De bijdrage van de aardgasexploitatie tot de lopende rekening is sinds een tiental jaren bijzonder sterk gestegen vanwege de export van aardgas en vanwege de invoer van energie die niet nodig was. Het behoeft geen betoog, dat in de betalingsbalans van energie op langere termijn drastisch verandering komt door toenemende invoer en door afnemende uitvoer. Hoe groot deze verandering is, hangt aan de invoerkant samen met het stijgingstempo van de productie op langere termijn, zoals onderstaande cijfers laten zien.

Wijzigingen in de betalingsbalans van energie (in mld. gld.; ten opzichte van 1978)

	Bij 3% groei <sup>1</sup>		Bij 4% groei <sup>1</sup>	
	const. prijzen 1978	lopende prijzen <sup>2</sup>	const. prijzen 1978	lopende prijzen <sup>2</sup>
1982	- 3,4	- 4,1	- 4,0	- 4,8
1990	- 8,8	- 15	- 11	- 18,5

<sup>1</sup> De groei slaat op de groei van de productie van bedrijven.

<sup>2</sup> Onder de veronderstelling dat de olieprijs 4,5% per jaar stijgen.

De conclusie is, dat de lopende rekening op middellange termijn met f 4 à 5 mld. achteruitgaat, op langere termijn – in lopende prijzen – met niet minder dan f 15 à f 20 mld., steeds gerekend ten opzichte van de situatie in 1978 en afgezien van indirecte effecten. Hoe tentatief de f 15 à f 20 mld. ook is – vooral vanwege het veronderstelde verloop van de olieprijs en de onveranderd gedachte energietechnologie – er is geen enkele twijfel aan dat de lopende rekening op lange(re) termijn zwaar wordt belast, in flagrante tegenstelling tot de ontwikkeling op dit punt in de afgelopen tien jaren. Alleen al daarom is een drastisch programma van energiebesparing en -technologie – op korte termijn – geboden. Hierop wordt verderop teruggekomen.

Een en ander klemt te meer, omdat op den duur hoge eisen aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans worden gesteld. De beoogde ontwikkelingshulp vergt bij voortgaande groei voortdurend grotere bedragen. De te verwachten uitbreiding van de EG, die reeds even ter sprake kwam, brengt additionele bedragen aan steun met zich gedurende een lange reeks jaren<sup>12</sup>. In deze context moet tevens worden opgemerkt, dat projecties voor de wereldeconomie een relatieve prijsstijging van grondstoffen doen vermoeden, met als gevolg daarvan een trendmatige achteruitgang in de ruilvoet, of althans een grote kans daarop.

<sup>11</sup> Er zijn ook tegengestelde invloeden, in geval van complementariteit tussen energie en kapitaal.

<sup>12</sup> Blijkens een recent SER-advies over de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland tot de EG.



De betalingsbalansproblematiek op langere termijn is dus scherp tegengesteld aan die in de afgelopen jaren. Juist deze tegenstelling kan betekenen dat de benodigde aanpassingen moeizamer verlopen dan in andere industriële landen, waar een dergelijke tegenstelling zich niet voordoet. Dan valt niet in te zien, hoe daarvoor een oplossing kan worden gevonden zonder (loon)kostenmatiging gedurende een aantal jaren.

Uit een en ander resulteert een verdere problematiek voor de langere termijn. Verwacht mag immers worden dat:

- de trend van de arbeidsproductiviteitsstijging aanzienlijk beneden die van de afgelopen vijftienvintig jaar zal liggen, en
- de incidentele component in de loonvorming daarop een betrekkelijk groot beslag zal blijven leggen.

Bovendien is de kans op

- ruilvoetverslechtering door zuiver externe invloeden groot, en
- is het zeer de vraag of op middellange termijn een voldoende daling van de arbeidsinkomensquote kan worden bereikt.

De simpele, boekhoudkundige, maar duidelijke conclusie hieruit is, dat er ook op langere termijn geringe mogelijkheden voor reële loonsverbetering zijn. Dat geldt bij gelijkblijvende collectieve lastendruk, het geldt te meer in geval deze druk nog een stijging zou laten zien. Een zijdelingse, maar niet onbelangrijke conclusie hieruit kan zijn, dat reeds op middellange termijn naar een gelijkblijvende collectieve druk zou moeten worden gestreefd.

De voor de hand liggende tegenwerping is, dat hier het vraagstuk ligt van de keuze tussen collectieve uitgaven en particuliere bestedingen. Een oplossing daarvoor, bij relatieve voorkeur voor collectieve uitgaven, kan worden gevonden, echter niet zonder een drastische wijziging in de bestaande gedragspatronen, in die zin dat van afwentelingstendenties geen sprake meer zal zijn. Niet ontkend kan worden, dat een dergelijke ombuiging op langere termijn mogelijk is, maar die is dan wel essentiële voorwaarde. Zolang niet duidelijk blijkt dat aan die voorwaarde wordt voldaan, bergt een beleid dat met een voortgaande druk van de collectieve lasten gepaard gaat, ernstige risico's in zich.

Samengevat dienen de vraagstukken voor de langere termijn zich scherp, soms scherper aan dan die voor de eerstkomende vier à vijf jaren. Aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn er de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten die zich toespitsen. De eisen gesteld aan de omvang van de bedrijfsinvesteringen blijven zonder meer hoog, ook bij beheerste groei. Kapitaalbesparende technische ontwikkeling wordt dan te meer van belang. De betalingsbalans van energie verandert drastisch. Externe invloeden kunnen tot een niet onbelangrijke achteruitgang in de ruilvoet leiden. De mogelijkheden voor reële inkomensverbetering worden dan des te geringer, de mogelijkheden voor reële loonsverbetering vanzelfsprekend ook. Dit laatste geldt te meer, in geval op middellange termijn een onvoldoende daling van de arbeidsinkomensquote resulteert, waardoor een verdere daling later noodzakelijk blijft. Stijgende collectieve lasten zouden, bij afwenteling, tot een opwaartse druk op het nominale loon leiden en evenwicht op de arbeidsmarkt in de weg staan. Onder deze omstandigheden rijst zeker de vraag of dalende collectieve lasten op langere termijn niet essentieel tot dat evenwicht zouden bijdragen.

Hoe moeilijk dit evenwicht kan worden gerealiseerd blijkt bij nadere detaillering naar sectoren. Ook bij enig herstel van de werkgelegenheid in de industrie zal voor een zeer groot deel van de toeneming van de beroepsbevolking werkgelegenheid moeten worden gevonden in de tertiaire en quartaire sector. Een dergelijke ontwikkeling spoort weliswaar volledig met de trends op lange termijn, maar zij is ondenkbaar zonder relatief lage reële arbeidskosten, zonder een sterke positie met name van de industrie en stuwende diensten. Verzwakking van die positie door lastenverzwaring ter wille van de werkgelegenheid in de verzorgende diensten, inclusief quartaire, lijkt niet de aangewezen weg. Dan nog, zo mag uit het voorgaande worden geconclu-

deerd, liggen omvangrijke frictieverschijnselen op de arbeidsmarkt op langere termijn in het verschiet, te meer waar selectieve groei als belangrijke doelstelling van het beleid fungeert.

Nauwelijks nog behoeft te worden beklemtoond dat de geschetste tendenties voor de jaren tachtig des te hogere eisen stellen aan het beleid op middellange termijn, wil voor de langere termijn en zijn problematiek een gunstiger uitgangssituatie worden verkregen dan de huidige.

# § 5. Beleidsvarianten in het kader van de macro-economische keuzeproblematiek

## 5.1. Inleiding

De in de voorafgaande paragrafen behandelde projecties op middellange en lange termijn laten zien, dat onze economie in de komende decennia met een aantal ernstige problemen wordt geconfronteerd. Voor een deel zijn het vraagstukken die reeds langer de aandacht vragen. Het betreft hier de trage groei, de verdeling van deze geringere groei en bovenal de steeds verder te kort schietende werkgelegenheid in de marktsector. Van tamelijk recente datum is het vraagstuk van de relatief lage bezettingsgraad, waarmee vooral de tot voor kort sterk geachte kapitaalintensieve en veelal op de export georiënteerde sectoren in de industrie kampen.

In het verschiep liggend en daardoor nieuw is de verwachte teruggang in onze energiebalans, met zijn directe implicaties voor de externe positie. Nieuw is eveneens de behoefte aan technologieën die en energiebesparend en grondstofbesparend zijn en waarbij daarnaast ook nog recht moet worden gedaan aan de zwaardere eisen die het milieu stelt. De behoefte aan deze nieuwe technologieën is ook daarom zo dringend, omdat zich op wat langer zicht een verslechtering van onze ruilvoet aftekent. Grondstoffen en energie zullen dan ongetwijfeld relatief in prijs stijgen ten opzichte van fabriekaten. De overgang op deze nieuwe technologieën kan gepaard gaan met een tijdelijk sterk stijgende vraag naar vervangingsinvesteringen. Deze vervangingsvraag zal toch reeds omvangrijk zijn, als echo-effect op het hoge investeringsniveau in de jaren zestig.

De reeds langer bekende problemen boeten blijkens de projecties niet aan betekenis in, integendeel. De groei van het reëel nationaal inkomen wordt nog bescheidener. Kon in de jaren zestig nog worden gerekend met een reële groei van bijna 5%, daarna is dit cijfer via 4,3% verlaagd tot 3,75%, en inmiddels is een verdere herziening naar 3% geboden. Vooruitlopende daarop is met deze herziening in de projecties reeds rekening gehouden, ook al omdat anders het structurele begrotingstekort tot een onaanvaardbare hoogte zou oplopen. Als uitvloeisel hiervan zijn ook de meerjarencijfers van de rijksoverheid naar beneden aangepast.

Met deze aanpassing is uiteraard niet de moeilijker wordende keuze van de prioriteiten opgelost, want de aanpassing is op een strikt technische wijze aangebracht. De kleiner wordende groei in de economie beperkt eveneens de mogelijkheden tot rendementsherstel. De projecties laten dan ook geen rendementsherstel zien, getuige de op een zeer hoog niveau blijvende arbeidsinkomensquote. Deze stabilisatie van de arbeidsinkomensquote wordt overigens gerealiseerd bij een veronderstelde nullijn voor het reëel beschikbare contractloon. Dit doet de vraag rijzen of geen verdere inperking van de ruimte voor de publieke sector geboden is. Via een afremming van de sterk oplopende collectieve-lastendruk wordt immers meer armslag verkregen voor de marktsector. Aldus ontstaat er ruimte voor rendementsverbetering en/of verbetering van het reëel beschikbaar loon. Verbetering van rendementen zal, wanneer deze duurzaam blijkt te zijn, een gunstig klimaat scheppen voor het doen van investeringen. Verbetering van het reëel beschikbaar loon verkleint het risico dat de veronderstelde loonmatiging niet slaagt en de rendementen dientengevolge nog verder onder druk komen te staan.

Met het oog op een versterking van de marktsector is een geringere claim van de publieke sector op de macro-economische ruimte alleszins gewenst. De consequentie hiervan is wel dat een grotere ombuiging van de publieke uitgaven is vereist, want een duurzame vergroting van het financieringstekort boven het in de projecties besloten niveau roept grote en niet te aanvaarden risico's op.

Bij een omvangrijker ombuigingsoperatie dient de omvang van de werkgelegenheid bij de overheid waar mogelijk te worden ontzien. In de basisprojectie ligt slechts een zeer bescheiden uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector besloten, nu het aantal leerkrachten stabiliseert en het aantal militairen nog iets verder terugloopt. Ook het absorptievermogen van de marktsector zal voorshands niet meer dan bescheiden kunnen zijn. Weliswaar wijst de projectie op een stabilisatie van de werkgelegenheid in de sector bedrijven, maar gelet op een verder stijgend ziekteverzuim en een toenemende mate van publieke financiering van het openbaar vervoer en de gezondheidszorg betekent dit toch enige verdere achteruitgang van de werkgelegenheid in de marktsector. Dit zou impliceren dat de uitbreiding van het aantal inkomenstrekkingen geheel ten laste van de publieke sector komt. Naar globale schatting bedraagt de netto-aanwas van dit aantal inkomenstrekkingen (werkenden, arbeidsongeschikten, zieken, werklozen, bejaarden, weduwen, bijstandswet-genietenden, studenten) ca. 100 000 per jaar.

Tot zoverre de macro-problematiek van geringe groei, moeilijker worden de verdelingsvraagstukken en het relatief stijgende aantal inkomenstrekkingen dat ten laste komt van de publieke sector. Deze drie vraagstukken hangen onderling sterk samen. In dit kader is er alle aanleiding om de gevolgen te onderzoeken van een andere verdeling van de macro-economische ruimte over publieke sector en marktsector. Wat de publieke sector betreft kan onderscheid worden gemaakt tussen de gevolgen van verlaging van de diverse uitgavencategorieën enerzijds en verlaging van verschillende collectieve lasten anderzijds. Een andere verdeling van de beschikbare ruimte binnen de marktsector over lonen en rendementen dient in dit verband eveneens in de beschouwing te worden betrokken. Loonbeperking vormt hiervoor het instrument. Worden de hieruit voortvloeiende gevolgen voor het reëel beschikbare loon niet aanvaardbaar geacht, dan zou loonmatiging vergezeld kunnen gaan van een specifieke lastenverlichting. Het geëigende instrument daartoe is fiscalisering van sociale lasten. Aldus komt ook de samenhang tussen beide soorten verdelingsvraagstukken nadrukkelijker naar voren.

De hiervoor aangeduide beleidsvarianten hebben als gemeenschappelijk kenmerk, dat ze macro-economisch van karakter zijn. De problematiek is evenwel niet louter van macro-economische aard. Er is ook behoefte aan een meer specifiek gericht beleid. Macro-varianten doen nl. weinig of geen recht aan de problematiek van afzonderlijke bedrijfstakken, noch aan specifieke vraagstukken als de dreigende verslechtering van onze energiebalans. Sommige bedrijfstakken verkeren in een wel bijzonder moeilijke positie, waaruit herstel niet gemakkelijk is. Gedacht kan worden aan de sterk op de export gerichte bedrijfstakken, die met een lage bezettingsgraad en hevige internationale prijsconcurrentie worden geconfronteerd. Deze prijsconcurrentie is ook daarom zo hevig, omdat overheden elders specifieke steun verlenen aan hun eigen bedrijfsleven dan wel door heffingen aan de grens hun eigen bedrijfsleven beschermen. Specifiek ook zijn de problemen van bedrijfstakken die zich bevinden in een intense fase van herstructurering. De scheepsbouw, de zware-machine-industrie en de textiel- en kledingindustrie zijn hierbij de bekende voorbeelden. Evenzeer specifiek zijn de moeilijkheden waarmee individuele bedrijven kampen. Aan deze problematiek van individuele sectoren en bedrijven wordt in de volgende paragraaf enige aandacht geschonken.

Specifieke maatregelen zijn eveneens vereist ten einde zoveel mogelijk personen bij het arbeidsproces te betrekken. Naar voren kwam reeds dat een relatief steeds groter wordend aantal personen een inkomen geniet ten laste van de publieke sector. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen degenen die werkzaam zijn in de (semi-)publieke sector en degenen die in-ac-

tief zijn. Vooral het aantal in-actieven – zieken, arbeidsongeschikten, werklozen, bejaarden, etc. – is gedurende de afgelopen vijftien jaar zeer sterk toegenomen. Steeg de werkgelegenheid in de (semi-)publieke sector jaarlijks met 3%, het aantal niet-actieven ten laste van de publieke sector nam jaarlijks met ruim 4% toe. Behalve door factoren van min of meer demografische aard (bejaarden, weduwen en gescheiden vrouwen) werd deze explosieve groei vooral veroorzaakt door het teruglopende absorptievermogen van de marktsector.

Vergroting van dit absorptievermogen lijkt alleen maar mogelijk via een daarop afgestemd macro-economisch beleid. Eerst op wat langere termijn mag hiervan echter soelaas worden verwacht. Intussen is een groot aantal personen zonder werk, die in beginsel wel tot werken in staat zijn. Afgezien van de maatschappelijke onaanvaardbaarheid van een dergelijke situatie, is hier ook sprake van een potentieel produktieverlies. De vraag kan derhalve rijzen of niet via een direct daarop gericht beleid meer personen in het arbeidsproces kunnen worden ingeschakeld. In dit verband zou aan de volgende maatregelen kunnen worden gedacht:

- diverse gerichte maatregelen ter verbetering van het economisch draagvlak, onder meer op het gebied van het sectorbeleid, energiebesparing, exportbevordering en innovatie;
- het afsluiten van bij voorbeeld arbeidsplaatsenovereenkomsten;
- het scheppen van additionele werkgelegenheid in de kwartaire sector, al dan niet op tijdelijke basis.

Aan deze meer gerichte maatregelen ter voorkoming resp. bestrijding van de werkloosheid wordt hierna aandacht geschonken, voornamelijk in meer kwalitatieve zin. Ook komen daar maatregelen ter sprake als subsidiëring van isolatie van woningen, waarvan behalve besparing op energie een gunstig effect op de werkgelegenheid mag worden verwacht.

Naast apo's kan ook in meer algemene zin aan spreiding van werkgelegenheid worden gedaan. Hieraan is een deel van paragraaf 8 gewijd, die voorts een aantal beschouwingen wijdt aan het functioneren van de arbeidsmarkt en aan mogelijke maatregelen ter verbetering hiervan.

## 5.2. Gevolgen van een andere verdeling van de macro-economische ruimte

Meer ruimte voor de marktsector betekent minder ruimte voor de publieke sector, althans op korte termijn. Op langere termijn kan hierdoor juist meer ruimte ontstaan voor de publieke sector. Niet alleen ontstaat dan uitzicht op een grotere groei van de marktsector, waardoor bij gegeven collectieve-lastendruk meer middelen beschikbaar komen voor de publieke sector, maar ook vermindert dan het aantal personen dat voor zijn inkomen op de publieke sector is aangewezen.

Minder ruimte voor de publieke sector betekent op korte termijn meer ombuigen. Hierbij is van belang in welke richting de ombuigingen worden gezocht. Het gaat dan niet alleen om de invulling van de ombuigingen aan de kant van de overheidsuitgaven en de sociale uitkeringen, maar ook om de invulling aan de kant van de collectieve lasten. Beide invullingen zijn in beginsel van elkaar los te maken. Het is niet zo dat een verlaging van overheidsuitgaven vergezeld dient te gaan van een verlaging van belastingen. Het is evenzeer denkbaar dat verlaging van overheidsuitgaven gepaard gaat met verlichting van bij voorbeeld werkgeverslasten, doordat de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen worden verhoogd.

Met het oog op de ombuigingsproblematiek kunnen de publieke uitgaven vanuit economisch gezichtspunt als volgt worden gerubriceerd<sup>13</sup>:

- materiële consumptieve bestedingen (4,5%);
- materiële investeringsbestedingen (4%);
- exploitatiebijdragen en kostprijsverlagende subsidies (2,5%);
- inkomensoverdrachten aan gezinnen, sociale uitkeringen aan niet-actieven en de salariscomponent van de overheidslonen (37%);
- sociale uitkeringen aan actieven (7,5%).

<sup>13</sup> De tussen haakjes vermelde cijfers hebben betrekking op de omvang van de hiermee gemoeide bedragen in 1978, indien deze worden uitgedrukt als percentage van het netto-nationaal inkomen.

Ten einde de verschillen in economische effecten te kunnen illustreren, is in tabel 5.1 verondersteld dat ieder van deze uitgavencategorieën jaarlijks gedurende een periode van vier jaar achtereenvolgend wordt verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met 0,5% van het nationaal inkomen. Na verloop van vier jaar bedraagt de niveaupercentage derhalve  $4 \times 0,5\% = 2\%$  van het nationaal inkomen.

Bij een onderlinge vergelijking blijkt beperking van de inkomensoverdrachten aan gezinnen (niet-actieven) resp. beperking van de ambtelijke salarissen de minste schade te veroorzaken in termen van werkloosheid. Beperking van deze uitgaven is eveneens het meest gunstig voor het relatieve financieringssaldo van de overheid. Anders ligt dit ingeval de overdrachten aan werknemers in bedrijven (kinderbijslaguitkeringen, ziekteverzekeringen) worden beperkt. Dan nl. is het niet uitgesloten dat afwentelingseffecten optreden, tot uitdrukking komend in hogere looneisen en meer werkloosheid. De overige uitgavencomponenten ontlopen elkaar qua effecten slechts fractioneel.

Evenals bij de uitgaven kunnen er vanuit economisch gezichtspunt eveneens verschillende soorten collectieve lasten worden onderscheiden. Gebruikelijk in dit verband is de volgende indeling<sup>14</sup>:

- directe belastingen op lonen en overgedragen inkomens (11,2%);
- directe belastingen op winstinkomens (7,3%);
- indirecte belastingen op bestedingen (13,8%);
- door werkgevers verschuldigde sociale lasten (8,6%);
- door werknemers verschuldigde sociale lasten (11,4%).

Met het oog op de vergelijkbaarheid is ook hier verondersteld, dat de bovengenoemde publieke heffingen jaarlijks gedurende vier jaar achtereenvolgend worden verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met 0,5% van het nationaal inkomen.

<sup>14</sup> Tussen haakjes staan de opbrengsten vermeld van deze heffingen over het jaar 1978, uitgedrukt in een percentage van het netto-nationaal inkomen.

Tabel 5.1. Effecten van ombuiging van diverse collectieve bestedingen met jaarlijks 0,5% NI, 1979 t/m 1982

	Materiële overheidsconsumptie	Overheidsinvesteringen	Exploitatatiebijdragen en kostprijsverlagende subsidies	Ambtelijke salarissen en ink. overdrachten aan niet-actieven	Inkomensoverdrachten aan actieven
Gemiddelde jaarlijks proc. veranderingen (1979 t/m 1982)					
Loonsom per werknemer	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,2	0,6
Prijsspeil particuliere consumptie	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,2	0,1
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer)	0	0	0	0	0,5
Volume particuliere consumptie	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 0,7
Volume goederenuitvoer	0,2	0,3	0,1	0,2	- 0,1
Volume bedrijfsinvesteringen	- 0,5	- 0,5	- 0,9	- 0,5	- 0,7
Productievolumen bedrijven	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,3
Niveauijzeringen in 1982					
Werkloosheid (1000 pers.)	20	30	30	15	35
Bezettingsgraad (in % v/d cap.)	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,4
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mld. gld.)	4,5	3,5	4,0	5,0	3,5
Financieringssaldo overheid (in % van NNI)	1,4	1,1	1,3	1,5	1,3
Arbeidsinkomensquote (in %)	0,8	0,9	1,2	0,6	1,2

De effecten van deze lastenverlichtingen staan vermeld in tabel 5.2. Hierbij is een tweetal kanttekeningen op zijn plaats. Verlaging van indirecte belastingen kan plaatsvinden *met en zonder* afwenteling in de lonen. Bij een systeem van gezuiverde prijscompensatie leidt verlaging van indirecte belastingen niet tot een verlaging van het loonpeil, tenzij er in zo'n situatie minder hoge reële contractlooneisen worden gesteld. Een en ander is sterk afhankelijk van de totale context waarbinnen een dergelijke verlaging plaatsvindt. Daarom is deze variant zowel met als zonder afwenteling in de lonen uitgewerkt. Een tweede kanttekening geldt de verlaging van sociale lasten. Bij zowel de werkgevers- als de werknemerslasten is verondersteld dat het gaat om verlagingen in de sfeer van de werknemersverzekeringen. Ingeval van verlagingen in de sfeer van de volksverzekeringen dienen de vermelde effecten met een factor van 0,7 te worden vermenigvuldigd<sup>15</sup>.

Bij onderlinge vergelijking blijkt dat verlaging van werkgeverslasten het meest effect sorteert voor de werkloosheid. Verlaging van werkgeverslasten gaat niet gepaard met de grootste inverdieneffecten, getuige de gevolgen voor het financieringssaldo. Verlaging van werknemerslasten is met het oog hierop gunstiger, omdat de overheidssector dan ten volle mee profiteert van de geringere loonstijging. Bij werkgeverslasten is dat slechts ten dele het geval, omdat de overheid als werkgever in het algemeen geen werkgeverslasten is verschuldigd over de ambtenarensalarissen.

Combinatie van beide tabellen laat zien, dat matiging van inkomensoverdrachten aan niet-actieven resp. matiging van ambtenarensalarissen en verlichting van werkgeverslasten het meeste soelaas biedt voor de werkloosheid. Dit zou bij de gekozen grootte van de maatregelen resulteren in een daling van de werkloosheid met 40 000 manjaren. Het financieringssaldo van de overheid zou dan uiteindelijk niet veranderen. De inverdieneffecten wegen *nl. juist op tegen het bedrag dat is gemoeid met de overneming door het Rijk van de werkgeverslasten.*

Tabel 5.2. Effecten van diverse collectieve-lastenverlichtingen met jaarlijks 0,5 NI, 1979 t/m 1982

	Belastingen op looninkomens	Belastingen op overige inkomens	Indirecte belastingen:		Werkgeverslasten *	Werknemerslasten *
			met afwenteling	zonder afwenteling		
Gemiddelde jaarlijkse proc. veranderingen (1979 t/m 1982)						
Loonsom per werknemer	- 0,3	0,2	- 0,6	0,4	- 1,7	- 1,3
Prijspeil particuliere consumptie	0	0,1	- 0,7	- 0,3	- 0,5	- 0,4
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer)	0,4	0,1	0,1	0,7	- 0,2	1,6
Volume particuliere consumptie	0,7	0,5	0,6	0,9	0,2	0,3
Volume goederenuitvoer	0	- 0,1	0,1	- 0,2	0,5	0,4
Volume bedrijfsinvesteringen	0,3	2,4	1,0	0,8	0,9	0,9
Productievolume bedrijven	0,2	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4
Niveauijzigingen in 1982						
Werkloosheid (1000 pers.)	- 25	- 25	- 40	- 25	- 55	- 50
Bezettingsgraad (in % v/d cap.)	0,4	0,1	0,7	0,6	0,6	0,5
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mld. gld.)	- 3,5	- 4,5	- 2,5	- 4,0	- 1,5	- 2,0
Financieringssaldo overheid (in % van NN1)	- 1,4	- 1,5	- 1,5	- 1,6	- 1,5	- 0,9
Arbeidsinkomensquote (in %)	- 1,0	- 0,3	- 1,5	- 0,8	- 2,0	- 1,7

\* Aangenomen is dat deze lasten betrekking hebben op zogeheten werknemersverzekeringen.

<sup>15</sup> Dit houdt verband met het feit dat behalve over de loonsom van bedrijven deze premies ook zijn verschuldigd over de loonsom van de overheid en de inkomens van zelfstandigen. Met een gegeven bedrag kan dan een minder grote verlaging van de loonsom van bedrijven worden bereikt.

Behalve aan een andere verdeling van de macro-economische ruimte over marktsector en publieke sector, kan ook worden gedacht aan een andere verdeling van de (beschikbare) ruimte binnen de marktsector over rendementen en lonen. Loonmatiging is hierbij het geëigende instrument. Dit draagt direct bij aan een versterking van de marktsector, doordat de concurrentiepositie verbetert ten opzichte van het buitenland. Het betekent even-

eens winstherstel, een noodzakelijke voorwaarde voor verhoging van de investeringsquote. Een hogere investeringsquote gecombineerd met een verlenging van de economische levensduur – het gevolg van de geringere stijging van de reële arbeidskosten – biedt hoopgevende perspectieven voor de werkgelegenheid. Voorts zou een nog verder gaande beperking van het inflatietempo kunnen worden bereikt.

Ten slotte leidt loonbeperking tot een aanzienlijke verlichting van de omhoogbuigingsproblematiek in de publieke sector, gelet op de grote mate van loongevoeligheid van de publieke uitgaven. Bovendien zijn er via de koppeling van de netto-sociale minima aan het netto-minimumloon – waarbij het minimumloon op zijn beurt weer op bruto-basis is gekoppeld aan (de index van de) regelingslonen – geringere bedragen gemoeid met het netto-netto-vraagstuk. Dit laatste doet zich met name voor bij de bijstandswetuitkeringen en bij de AOW-uitkeringen.

Tegenover deze positieve effecten staan negatieve effecten, althans er zijn niet onbelangrijke risico's verbonden aan loonmatiging. Allereerst kunnen er tegengestelde reacties optreden in de sfeer van de incidentele looncomponent, vooral wanneer het reëel beschikbare contractloon geen verbetering laat zien. Om dergelijke reacties te voorkomen, zou tevens lastenverlichting geboden zijn.

Een tweede risico is gelegen bij het groter wordende overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, hetgeen een effectieve opwaardering van de gulden teweeg kan brengen. De via de geringere loonstijging bereikte verbetering van de internationale concurrentiepositie kan hierdoor geheel of gedeeltelijk teniet worden gedaan. Een dergelijke appreciatie van de gulden kan worden voorkomen door een expansievere bestedingspolitiek dan wel door een op kapitaalexport gerichte monetaire politiek. Aan de expansievere bestedingspolitiek dient dan wel de eis te worden gesteld dat deze te allen tijde ongedaan kan worden gemaakt. Op wat langer zicht vermindert immers de bijdrage van het aardgas aan de externe positie, waardoor dan de appreciatietendenties verminderen en eventueel zelfs omslaan in deprecieertendenties.

Een derde risico is gelegen bij een tijdelijke terugval van de binnenlandse vraag. Loonmatiging gaat ongetwijfeld gepaard met een tragere groei van de particuliere consumptie, zonder dat onmiddellijk een aantrekken van de bedrijfsinvesteringen mag worden verwacht. Tijdelijk kan dan een binnenlandse vraaguitval optreden. Gelet op de toch al niet te hoge bezettingsgraad van de productiecapaciteit, zou een dergelijke terugval zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit zou kunnen worden bereikt door een nauwkeurig te doseren en faseren programma van tijdelijke maatregelen ter stimulering van de bestedingen.

Tabel 5.3 vermeldt de effecten van 1% autonome loonmatiging per jaar. Gunstig zijn de uitkomsten voor de werkloosheid, de rendementsposities en het financieringssaldo van de overheid. Het negatieve resultaat voor het reëel beschikbaar loon doet evenwel twijfel ontstaan over het realiteitsgehalte van deze verder gaande loonbeperking. De positieve uitkomst voor de lopende rekening van de betalingsbalans doet eveneens twijfel ontstaan, maar nu aan de ongewijzigd veronderstelde koers van de gulden.



Tabel 5.3. Gevolgen van 1% autonome loonmatiging

	Autonome loonmatiging van 1% per jaar <sup>1</sup>	Idem gecombineerd met verlichting van werknemerslasten (0,3% NNI per jaar) gefinancierd uit rijksbijdragen
	Gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen (1979 t/m 1982)	
Loonsom werknemer	– 1,7	– 2,5
Prijspeil particuliere consumptie	– 0,7	– 0,9
Reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer)	– 1,0	0
Volume particuliere consumptie	– 0,6	– 0,4
Volume goederenuitvoer	0,7	0,9
Volume bedrijfsinvesteringen	0,5	1,0
Productievolume bedrijven	0,3	0,5
	Niveaumutaties in 1982	
Werkloosheid (1000 pers.)	– 40	– 70
Bezettingsgraad (in % v/d cap.)	0,2	0,5
Saldo lopende rekening betalingsbalans (mld. gld.)	2,8	1,6
Financieringssaldo overheid (in % van NNI)	0,6	0
Arbeidsinkomensquote (in %)	– 1,3	– 2,3

<sup>1</sup> De effecten van deze loonvariant verschillen enigszins van die welke vorig jaar zijn gepubliceerd in de CEC-nota. Ten einde variaties op de basisprojectie te kunnen maken bij constante belasting- en premiedruk, zijn de endogene afwentelingseffecten uit de loonvergelijking geëlimineerd. Voorts is de specificatie van de arbeids-

aanbodvergelijking zodanig aangepast, dat de endogene veranderingen in het aanbod nu beperkt zijn tot de invloeden uit hoofde van de werkloosheid. Ten slotte zijn de prijsinvloeden op de overheidsuitgaven en niet-belastingmiddelen nu gedetailleerder en daardoor nauwkeuriger verwerkt.

De risico's van «wage-drift» en appreciatie kunnen worden gemitigeerd door lastenverlichting. Het meest effectief in dit verband lijkt overneming van werknemerslasten door de overheid. De tweede kolom van tabel 5.3 laat zien in hoeverre de gevolgen van loonbeperking zich wijzigen, indien via fiscalisering van werknemerslasten de koopkracht van de modale werknemer in stand wordt gehouden. De uitkomst voor de werkloosheid wordt nog gunstiger, de rendementsposities verbeteren nog meer en het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans wordt kleiner. De uiteindelijke verslechtering van het financieringssaldo van de overheid blijft bij dit alles beperkt tot enige tienden van procenten van het nationaal inkomen.

Een dusdanige combinatie van loonmatiging en fiscalisering van werknemerslasten vertoont derhalve vele aantrekkelijke kanten. Wel laat zich de vraag stellen, of deze combinatie van maatregelen zich in de praktijk ook aldus laat realiseren. De implicatie hiervan is dat er nauwelijks ruimte zou zijn voor initiële verbetering van de contractlonen. De lonen zouden slechts aangepast kunnen worden aan de (gezuiverde) prijsindex van de gezinsconsumptie. Derhalve kan er via de loonvorming niet worden ingespeeld op zich wijzigende schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Dit verhoogt de kans op tegengestelde reacties in de sfeer van het incidentele loon. Bij de uitwerking van deze variant is met dergelijke contraire reacties in het geheel geen rekening gehouden.

Het voorgaande betrof een verdere vermindering van de nominale loonstijging, onder handhaving van een nullijn voor het reëel beschikbaar contractloon. Het is evenwel niet zeker of een dergelijke nullijn de komende jaren binnen het bereik der mogelijkheden ligt. In dit verband is daarom nagegaan hoe de gevolgen van een hogere uitkomst voor het reëel beschikbaar (contract)loon zouden kunnen worden opgevangen via een verlaging van de omvang van de collectieve uitgaven. Daartoe is aangenomen, dat

– met een autonome loonstijging van een 0,5% extra per jaar zou moeten worden gerekend;

- dat de overheid daartegenover bijdraagt tot vermindering van de werkgeverslasten, eveneens voor 0,5% per jaar, ter compensatie van de kostenverhoging die uit de hogere loonstijging volgt, en dat
- per saldo met een ongewijzigd financieringssaldo van de overheid op middellange termijn moet worden gerekend.

De conclusie voor de collectieve uitgaven is dan, dat jaarlijks extra op de collectieve uitgaven moet worden bezuinigd, in de orde van grootte van f 1,3 mld. per jaar, na 4 jaar dus met ca. f 5 mld.

De consequenties van deze casuspositie staan in onderstaande tabel.

Tabel 5.4. Reëel beschikbaar loon en omvang van de collectieve uitgaven

		Autonome loonsverhoging met 0,5% per jaar, idem overneming van werkgeverslasten, jaarlijks geringere stijging van de overheidsuitgaven met f 1,3 mld.
		Gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen (1979-1982)
Loonsom per werknemer		- 0
Prijspeil particuliere consumptie		- 0
Reëel beschikbaar loon		0,5
		niveauperanderingen in 1982
Werkloosheid (x 1000)		10
Saldo lopende rekening (mld. gld.)		0,4
Financieringssaldo overheid (%)		0
Arbeidsinkomensquote (%)		0

De becijferde consequenties voor de omvang van de collectieve uitgaven zijn dus zonder meer groot. De verklaring daarvoor is grotendeels gelegen in het feit dat hogere looneisen tot hogere prijzen leiden, en daarmee opnieuw tot hogere lonen. Bovendien moet worden overwogen dat de collectieve uitgaven nu eenmaal sterk loongevoelig zijn.

Anderzijds kan uit deze casuspositie tevens worden afgeleid - met verandering van alle tekens - welke de consequenties zijn voor de collectieve uitgaven ingeval een reëel beschikbaar loon beneden de nullijn zou worden aanvaard.

### 5.3. Meer gerichte maatregelen

Bij een macro-economische aanpak is het verband tussen maatregelen en effecten altijd enigszins diffuus. In de eerste plaats is er sprake van vertragingen, die soms zeer groot kunnen zijn. Hierbij kan mede een rol spelen, dat maatregelen tijdelijk tot andere effecten kunnen leiden dan het beleid voor ogen stond. Zo behoeft een rendementsverbetering niet onmiddellijk tot een herstel van de investeringen te leiden, indien de extrawinsten in eerste instantie worden gebruikt voor het aflossen van kredieten en het saneren van vermogens- en liquiditeitsverhoudingen. Soms ook kunnen maatregelen blijvend tot andere effecten leiden dan was beoogd. Een overneming van bijvoorbeeld werkgeverslasten door de overheid, bedoeld ter verlaging van de loonkosten, kan aanleiding geven tot een extra verhoging van de contractlonen of de incidentele lonen. De nagestreefde vermindering van de werkloosheid wordt dan niet bereikt. Het niet altijd heldere verband tussen maatregelen en effecten houdt ook verband met het feit dat allerlei omstandigheden zich intussen kunnen wijzigen. Ook achteraf kunnen getroffen maatregelen daardoor moeilijk op hun effectiviteit worden beoordeeld.

Tegen deze achtergrond kan discussie ontstaan over een meer directe en gerichte aanpak van het werkloosheidsvraagstuk. Herinnerd zij in dit verband aan de werk/winstdiscussies, aan het streven van de vakbeweging om

arbeidsplaatsenovereenkomsten af te sluiten, aan de roep om steun voor de werkgelegenheid in de meest bedreigde sectoren en bedrijven, alsmede aan de discussies over de vraag of er niet meer werkgelegenheid dient te worden geschapen in de kwartaire sector. Vandaar dat in deze paragraaf aandacht wordt geschonken aan gerichte maatregelen ter directe vermindering van de werkloosheid.

Over het beleid, gericht op individuele bedrijven, zij opgemerkt, dat de steunverlening als regel gericht moet zijn op het vermijden van afbraak van capaciteit welke in de toekomst wel rendabel kan produceren. Daarnaast kan het voorkomen van schokeffecten in de werkgelegenheid om sociale redenen rechtvaardigen, dat door middel van tijdelijke steunverlening een meer gelijkmatig verloop van de afbouw wordt bevorderd. Permanente steun aan verliesgevende sectoren is onwenselijk, omdat dit leidt tot prijsbederf en een terugkeer naar een gezonde economische basis bemoeilijkt. Bovendien zal een dergelijk beleid zowel intern als extern tot concurrentievervalsing leiden.

Zoals gezegd, ligt het in de bedoeling de steun aan individuele bedrijven in de loop van de tijd te verminderen. Het tempo van deze beoogde geleidelijke afbouw zal in belangrijke mate afhangen van de macro-economische ontwikkeling, en de mogelijkheden het sector-structuurbeleid verder te systematiseren en daarbij het sectorbeleid een meer anticiperend karakter te geven. Met het oog op het creëren van een betere uitgangspositie voor de naar het zich laat aanzien omvangrijke problemen in het komende decennium is zulks van belang te achten. Een meer anticiperend sectorbeleid zou ertoe kunnen leiden, dat dreigende problemen tijdig worden onderkend en voorkomen zodat pijnlijke saneringsoperaties kunnen worden vermeden. Overigens is een dergelijke aanpak niet eenvoudig, niet in het minst door de internationale verwevenheid van de nationale economie.

In het licht van de eerder geschetste ontwikkeling van de Nederlandse energiehuishouding kan een substantieel pakket gerichte maatregelen worden overwogen ter bevordering van energiebesparing, zowel in het bedrijfsleven als bij de gezinnen en de overheid. Het daaruit voortvloeiende geringere energieverbruik heeft gunstige effecten op verschillende terreinen. De betalingsbalans zal daardoor in het komende decennium minder worden belast dan hiervoor is aangegeven. De aardgasvoorraden raken trager uitgeput, waardoor onder andere meer tijd ter beschikking komt om alternatieve energiebronnen en energie-efficiëntere produktiemethoden te ontwikkelen. Ook uit milieuoogpunt is energiebesparing een aantrekkelijke zaak.

Om de gedachten te bepalen zijn de effecten berekend van een pakket energiebesparingsmaatregelen, waaraan de overheid in totaal ca. f 300 mln. per jaar zou uitgeven. Voor een deel zou dit kunnen geschieden in het kader van de WIR. Verondersteld is dat ca. f 50 mln. wordt aangewend voor energiebesparing in het bedrijfsleven en f 250 mln. ten behoeve van gezinnen. Aangenomen is dat de investeringen in woningen (isolatie) door een overheidssubsidiëring van 25% met  $4 \times f 250 \text{ mln.} = f 1000 \text{ mln.}$  zullen toenemen; de helft van het bedrag ad f 750 mln. dat voor rekening van gezinnen komt zou ten koste gaan van andere gezinsbestedingen, de andere helft ten koste van de gezinsbesparingen.

Een dergelijk pakket blijkt opmerkelijk gunstig uit te werken op de werkloosheid. Deze zou daardoor in 1982 ca. 10 à 15 000 lager uitkomen. Dit is onder meer een gevolg van het zeer arbeidsintensieve karakter van de betrokken activiteiten. Bovendien blijkt dit pakket zich in ruime mate in te verdienen en het financieringstekort in 1982 nauwelijks te belasten. Naar het zich thans laat aanzien, is de situatie op de arbeidsmarkt van dien aard, dat daarin geen belangrijke belemmeringen zijn gelegen voor de realisatie van een dergelijk plan. Een uitzondering hierop is mogelijk het aanbod van bepaalde categorieën geschoolden in het westen des lands. Hiervoor zouden echter in het kader van het arbeidsmarktbeleid complementaire scholingsfaciliteiten kunnen worden overwogen.

Innovatie-activiteiten en de algemene rendementspositie van het bedrijfsleven vertonen een zekere samenhang. Verwacht mag worden dat het algemeen-economische beleid gericht op rendementsverbetering derhalve eveneens een stimulering van innovatie-activiteiten zal impliceren. De resultaten van zo'n beleid zullen echter pas na verloop van tijd zichtbaar worden, waarbij in de tussentijd bedrijven noodgedwongen juist in hun op langere termijn gericht speur- en ontwikkelingswerk bezuinigingen zullen aanbrengen, resp. hun inspanningen op dit terrein onvoldoende zullen uitbreiden. Vooral voor de lange-termijnperspectieven van het Nederlandse bedrijfsleven zal zo'n ontwikkeling schadelijk zijn.

Met het oog op het creëren van een gunstige uitgangspositie voor de jaren tachtig kunnen maatregelen worden overwogen, die zijn gericht op het stimuleren van onderzoek- en ontwikkelingswerk. In dit verband valt onder meer te denken aan de WIR. Dergelijke maatregelen kunnen wezenlijk bijdragen tot een versterking van de economische structuur.

Zo ook is er reden speciale aandacht te besteden aan het verloop van de export. De recente tegenvallers bij de uitvoerontwikkeling en de lange-termijnperspectieven voor de betalingsbalanspositie geven daartoe alle aanleiding. Een macro-economisch beleid gericht op vermindering van de kostenstijging en verbetering van de internationale concurrentiepositie is van essentieel belang voor de export. Daarnaast kan er reden zijn voor meer specifieke maatregelen ter bevordering van de export. Daarbij dient overigens vervalsing van de internationale concurrentie te worden vermeden. Gerichte maatregelen kunnen met name liggen op het terrein van de «matching» in ruime zin.

Een tweede vorm van directe en gerichte aanpak van de werkloosheid wordt gevonden in het afsluiten van arbeidsplaatsenovereenkomsten. Hierbij kunnen diverse kwantitatieve en/of kwalitatieve elementen aan de orde zijn. Hieronder wordt slechts een enkel element belicht, nl. het kostenaspect en de betekenis daarvan voor de werkgelegenheid binnen de macro-economische context. Voor zover deze overeenkomsten tot gevolg hebben dat de werkgelegenheidstrends in bedrijven of bedrijfstakken in gunstige richting worden omgebogen, betekent dit dat een deel van de potentiële verbetering van de arbeidsproductiviteit niet wordt gerealiseerd. Binnen het bedrijfsleven ontstaat dan een interne arbeidsreserve, welke de loonkosten per eenheid produkt doet uitstijgen boven de minimaal noodzakelijke. Dit laatste kan worden gemitigeerd, indien er onder deze omstandigheden een bereidheid is tot looninlevering. Dikwijls zal het effect daarvan echter minder groot zijn dan de via de apo's beoogde werkgelegenheidsgevolgen. Dit impliceert additionele kosten voor het bedrijfsleven en/of de overheid. Naarmate het loonoffer bescheidener is, ondergaat of de concurrentiepositie een verdere verslechtering of wordt het financieringstekort van de overheid omvangrijker, of is een verdere bezuiniging op (andere) collectieve uitgaven noodzakelijk.

Arbeidsplaatsenovereenkomsten kunnen een zinvolle bijdrage leveren aan het beperken resp. verzachten van het werkloosheidsvraagstuk, indien de hieruit voortvloeiende loonkostenstijging per eenheid produkt gepaard gaat met een dienovereenkomstige inlevering van loon. Als gevolg van technische omstandigheden kan deze evenwel zodanig groot uitvallen, dat zij niet onmiddellijk ten volle kan worden gerealiseerd. Denkbaar is dan dat de overheid bij wijze van experiment tijdelijk en in afnemende mate bijdraagt in de kosten. Beklemtoond zij vooral het tijdelijke karakter van deze experimentele loonkostensubsidies. Voorkomen moet worden dat het uurloon in de betrokken bedrijven blijvend wordt verhoogd. Het gevaar wordt dan immers acuut dat ook in andere bedrijven en bedrijfstakken een opwaartse druk op het loonpeil ontstaat. Onder die omstandigheden resulteert een averechts effect en neemt de werkloosheid toe in plaats van af.

Een derde en laatste variant in dit verband zou de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk kunnen zoeken in het scheppen van werkgelegenheid in de kwartaire sector. Creatie van werkgelegenheid in de kwartaire sector

vertoont sterke gelijkenis met het scheppen van meer werkgelegenheid in de overheidssector. Ook hier rijst het probleem hoe deze kwartaire werkgelegenheid kan worden gefinancierd. Dat geldt niet alleen de loonkosten maar ook de andere exploitatiekosten die complementair met de meerdere werkgelegenheid zijn verbonden<sup>16</sup>.

Voor de financiering zijn drie gevallen onderscheiden:

- de additionele middelen worden gevonden via een groter beroep op de kapitaal- dan wel geldmarkt; in dit geval is dus sprake van een vergroting van het financieringstekort;
- de benodigde middelen worden gevonden via loonmatiging binnen de kwartaire sector, en
- de meerdere uitgaven worden beschouwd als een structurele maatregel waarvoor in het kader van de structurele budgetfilosofie dekking via hogere belastingen is vereist.

Tabel 5.5 laat voor elk van deze gevallen de gevolgen zien van een creatie van 20 000 arbeidsplaatsen in 1979, die in de jaren daarna op dit, dus 20 000 hogere, niveau blijft gehandhaafd. De gevolgen spreken wel voor zich. Bij de looninlevering moet nog wel worden opgemerkt, dat in de ombuigingsoperatie volgens de basisprojectie reeds enige loonmatiging voor de kwartaire sector kan zijn begrepen, afhankelijk van de nadere invulling van de ombuiging. De inlevering van loon in de hier besproken variant zou dus een extra matiging kunnen betekenen. Nog afgezien hiervan rijst de vraag – in het bijzonder bij looninlevering binnen onderdelen van de kwartaire sector – of hiermede op den duur een zo goed mogelijke allocatie van arbeidsplaatsen is gediend. Meer in het algemeen kan worden gezegd, dat bij creatie van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector de allocatieproblematiek in het geding is, evenals bij de eerder besproken individuele steun aan bedrijven en arbeidsplaatsenovereenkomsten.

Nadere bespreking verdient nog de financiering via hogere belastingen. In dit geval is er op middellange termijn geen sprake van een vermindering van de werkloosheid. Wel is daarvan op korte termijn sprake; na 2 jaar bij voorbeeld bedraagt de vermindering van de werkloosheid nog 7000. Op den duur evenwel verdwijnt dit effect en slaat het zelfs om in een stijging van de werkloosheid. Als gevolg van de belastingverhoging en de afwentelingstendities die daarbij spelen, wordt nl. de werkgelegenheid in de marktsector geleidelijk meer en meer aangetast.

Deze uitkomsten laten zien, hoe in een bepaalde casuspositie de korte-termijneffecten wezenlijk kunnen verschillen van die op langere termijn.

Tabel 5.5. Gevolgen van een creatie in 1979 van 20 000 arbeidsplaatsen in de kwartaire sector

	Gefinancierd via:		
	Belastingen	Matiging loonvoet in kwartaire sector	Vergroting financieringstekort
	(Gecumuleerd procentueel effect in 1982)		
Loonsom per werknemer	0,5	– 0,1	0,2
Prijspeil particuliere consumptie	0,5	0	0,2
Reëel vrij beschikbaar inkomen modale werknemer	– 0,2	0	0
Volume particuliere consumptie	– 0,4	– 0,3	0,4
Volume goederenuitvoer	– 0,2	0,1	– 0,2
Productievolume bedrijven	– 0,5	0	0
	(Niveauijziging in 1982)		
Werkloosheid	0	– 15	– 15
Bezettingsgraad	0	0	0
Saldo lopende rekening	0,5	0,2	– 0,6
Financieringssaldo overheid	0,1	0,1	– 0,2
Arbeidsinkomensquote	0,3	0	0

<sup>16</sup> Deze kosten zijn op 25% van de loonsom gesteld. Hetgeen niet uitsluit dat zij onder bepaalde omstandigheden van een zeer geringe orde van grootte kunnen zijn.

## § 6. Beschouwingen over mogelijke beleidsrichtingen

In het voorgaande kwamen de instrumenten waarover het beleid beschikt soms naast elkaar, maar in feite toch afzonderlijk ter sprake. Ongetwijfeld echter is het zo, dat een betere realisering van de doelstellingen voor de middellange termijn dan besloten in de basisprojectie slechts via een combinatie van instrumenten kan worden verkregen. Daarbij gaat het vooral om de gelijktijdige realisering van twee primaire doelstellingen:

- versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, en
- versterking van het niveau van de werkgelegenheid, met de gunstige gevolgen van dien voor het peil van de werkloosheid.

Het behoeft geen betoog, dat hierbij niet alleen overwegingen van middellange, doch ook korte en lange termijn in het geding zijn. Ingewikkeld is de problematiek overigens wel. Om twee redenen. De situatie waarin onze economie momenteel en qua perspectief verkeert, is immers zonder meer complex. Daarnaast geldt, dat er niet alleen primaire doelstellingen en instrumenten zijn maar ook randvoorwaarden.

Zo zijn er grenzen gesteld aan de omvang van het financieringstekort van de overheid. Grenzen ook aan de ontwikkeling van het reëel beschikbare loon en aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Het zijn juist deze, en andere, randvoorwaarden die maken dat aan de hantering van diverse instrumenten tegelijkertijd niet kan worden ontkomen.

In deze context heeft de Centraal Economische Commissie nadere beleidslijnen voor de komende jaren, combinaties dus van instrumenten, in de beschouwing betrokken. De keuze die daartoe is gedaan, is een zeer beperkte; van volledigheid zou trouwens nimmer sprake kunnen zijn. Beklemtoond zij wel, dat de nadere beleidsscenario's die hierna worden beschreven, uitsluitend als voorbeelden zijn bedoeld.

### *Beleidsscenario I*

Verdere versterking van de marktsector zou het centrale thema kunnen vormen voor een eerste beleidsscenario. Herstel van concurrentievermogen en verbetering van rendementsposities fungeren hierbij als tussengelegen doelstellingen voor de korte termijn, ten einde op die manier betere werkgelegenheidsperspectieven voor de middellange termijn te verkrijgen. Het instrument daartoe is kostenmatiging, waartoe het zoveel mogelijk beperken van de stijging van de belasting- en premiedruk een belangrijke bijdrage kan leveren. Onder die omstandigheden is een geringere loonstijging mogelijk, zonder dat dit gepaard hoeft te gaan met een aantasting van de koopkracht van de modale werknemer.

Beperking van de collectieve-lastendruk vergroot op zich zelf beschouwd het financieringstekort van de overheid, ook al mogen er na verloop van tijd niet onbelangrijke inverdieneffecten worden verwacht. Met het oog hierop lijkt dan in dit scenario een verdere ombuiging van de publieke uitgaven onontkoombaar. Deze verdere ombuiging behoeft minder groot te zijn naarmate het mogelijk is de omvang van de incidentele looncomponent te beperken. Beperking van de incidentele looncomponent draagt nl. wel bij tot de beoogde kostenmatiging, maar vergt geen additionele lastenverlichtingen ten einde de koopkracht van de modale werknemer op peil te houden. De doelstelling van koopkrachthandhaving geldt, zo is aangenomen, alleen voor het contractloon en niet voor eventuele incidentele loonelementen.

Versterking van de marktsector via algemene en globale maatregelen kan ondersteuning behoeven via meer gerichte en specifieke maatregelen. Denkbaar is een intensivering van de arbeidsmarktpolitiek, ten einde een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Evenzeer is denkbaar dat knelpunten op het gebied van de exportfinanciering worden weggenomen en dat activiteiten op het gebied van warmte-isolatie worden gestimuleerd, dit laatste met het oog op de dreigende verslechtering van onze energiebalans. Deze opsomming van gerichte maatregelen die het globale beleid kunnen ondersteunen is uiteraard niet uitputtend.

Meer in concreto zou dit eerste scenario de volgende inhoud kunnen hebben:

- de (gecorrigeerde) belastingdruk wordt in de komende jaren niet verder verzaamd, doch wordt gestabiliseerd op het niveau van 1978;
- ten einde ook de stijging van de sociale-premiedruk enigszins af te remmen, zouden met ingang van 1979 de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringen kunnen worden verhoogd; ter bepaling van de gedachten is gerekend met f 1 mld. overneming van werkgeverslasten in de sfeer van de zogeheten werknemersverzekeringen;
- een extra ombuiging van de publieke uitgaven van f 3 mld., zodat met inbegrip van de reeds in de basisprojectie begrepen ombuigingen de totale ombuiging in 1981 uitkomt op f 10 mld.<sup>17</sup>; omtrent de verdeling is aangenomen dat f 6,5 mld. wordt gezocht in de sfeer van de sociale zekerheid en de ambtenarensalarissen, terwijl de resterende f 3,5 mld. dan dient te worden gevonden op de rijksbegroting (excl. ambtenarensalarissen en sociale voorzieningen);
- via nog nader te treffen maatregelen, denkbaar is onder meer een verlenging van de slechts voor twee jaar geldende wet voor de niet-c.a.o.-lonen, wordt de incidentele loonstijging beperkt tot 1 à 1,5% per jaar; in vergelijking met de basisprojectie betekent dit een autonome matiging van  $\frac{3}{4}$ % per jaar, welke matiging ook voor de ambtenarensalarissen is verondersteld<sup>18</sup>;
- de reële koopkracht voor de modale werknemer (excl. incidenteel) blijft onveranderd gehandhaafd op het peil van 1978; naarmate de hiervoor vermelde veronderstellingen in een koopkrachtverbetering resulteren, is van een dienovereenkomstige matiging in de sfeer van de contractlonen uitgegaan;
- ten slotte is aangenomen dat per jaar een bedrag van ca. f 1 mld. wordt uitgetrokken voor ondersteunende specifieke maatregelen op het gebied van arbeidsmarktpolitiek, exportbevordering en warmte-isolatie.

De effecten van dit mogelijke pakket maatregelen zijn gesuperponeerd op de basisprojectie en zijn voor de belangrijkste grootheden samengevat in de navolgende tabel. De cijfers in de tabel laten zien dat, in het algemeen, een verdere afzwakking van de nominale beweging van lonen en prijzen zou kunnen worden gerealiseerd. Daarmede gaat tevens een versterking van de volumegroei gepaard, die zich bij de uitvoer en de produktie concentreert, met dan ook op den duur positieve gevolgen voor het investeringsniveau. In samenhang met de sterkere volumebeweging resulteert een niet onbelangrijke vermindering van de werkloosheid. Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zou enigszins groter worden, met dan ook de mogelijkheid van een sterkere positie van de gulden voor zover deze van interne ontwikkelingen afhankelijk is. De gevolgen voor de arbeidsinkomensquote wijzen op althans enige versterking van het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven. De consequenties voor het financieringstekort van de overheid zijn gering, althans – zo zij benadrukt – op middellange termijn.

Met dit laatste komt een van de meer specifieke elementen van het omschreven beleidsscenario naar voren. De consequenties voor het financieringstekort van de overheid zijn wel op den duur gering, maar niet op korte termijn. Van invorderen is immers slechts geleidelijk sprake, en voor additionele bezuiniging op uitgaven door de overheid geldt ongetwijfeld dat deze slechts geleidelijk kan worden gerealiseerd. Beleidslijnen als hier ontvouwd

<sup>17</sup> Deze f 10 mld. is gemeten in lonen en prijzen voor 1981, zoals voorzien in de CEC-nota van juni 1977. Gemeten in lonen en prijzen voor 1981 volgens de basisprojectie uit de onderhavige CEC-nota komt deze ombuiging overeen met een bedrag van ca. f 9,2 mld.

<sup>18</sup> De incidentele loonstijging in de publieke sector zou dan niet meer bedragen dan 0,5% per jaar. Er is niet onderzocht of een dussdanige geringe incidentele loonstijging technisch mogelijk is.

betekenen initieel dan ook een extra vergroting van het financieringstekort, vooral in 1979. Voor dat jaar kan deze extra vergroting op meer dan 1% van het nationaal inkomen worden becijferd. Risico's zijn daaraan vanzelfsprekend verbonden. In feite moet worden gezegd, dat in dit beleidsscenario tot de uiterste grenzen wordt gegaan waar het de omvang van het financieringstekort betreft.

Op nog één specifiek element zij gewezen. De beperking van de druk in de komende jaren betekent, bij handhaving van de nullijn voor het reëel beschikbare contractloon, een geringere ruimte voor initiële loonstijgingen. Deze zou gemiddeld in feite niet meer dan een half procent per jaar bedragen. Een en ander vooronderstelt dus dat uit het overleg tussen werkgevers en werknemers een zeer bescheiden uitkomst voor de initiële loonstijging resulteert, waarbij tevens zij aangetekend, dat de veronderstelde incidentele loonstijging van jaarlijks 1 à 1,5% bijna geheel opgaat aan statistische effecten (stijgend opleidingsniveau, ouder wordend personeelsbestand, etc.).

Nog een laatste aspect dient te worden beklemtoond. Verondersteld is dat het bedrag van f 1 mld. voor ondersteunende gerichte maatregelen wordt aangewend voor specifieke kostenverlagingen en vooral voor isolatiesubsidies. Dan namelijk mogen de grootst mogelijke werkgelegenheidseffecten worden verwacht en wordt de marktsector het meest versterkt. Dit laatste is mede van belang met het oog op de inverteertheffecten. Zo beschouwd maakt het binnen zekere grenzen ook niet veel verschil uit welke combinatie van algemene en specifieke lastenverlichtingen wordt verondersteld. Zou evenwel worden gekozen voor aanwending van dit bedrag in de publieke sector, bij voorbeeld voor financiering van vervroegde uittreding of het uitbouwen van de kwartaire sector, dan is weliswaar eveneens een vermindering van het werkloosheidscijfer te verwachten maar dit draagt niet bij tot een versterking van het economisch draagvlak.

Samengevat zou het hiervoor geschetste scenario een niet onbelangrijke vermindering van de werkloosheid in 1982 teweeg kunnen brengen. Evenwel kan niet worden verheeld, dat van een omvangrijke ombuiging in de publieke uitgaven werd uitgegaan. Risico's zijn er ook, vanwege de initiële vergroting van het financieringstekort van de overheid. Voorts blijkt dat een substantiële verlaging van de arbeidsinkomensquote moeilijk bereikbaar is. De werkloosheid ten slotte zou in 1982 kunnen uitkomen op 175 à 200 000. Scherp komt daaruit naar voren, hoe ambitieus de doelstelling van 150 000 werklozen op middellange termijn in feite is.

#### *Beleidsscenario II*

In een tweede scenario zou de nadruk meer kunnen worden gelegd op de publieke sector. Het zou denkbaar zijn, dat er minder wordt omgebogen dan er in de basisprojectie ligt besloten dan wel dat er in de komende jaren even veel wordt omgebogen, met daartegenover honorering van nieuwe activiteiten. Bij dit laatste zou dan kunnen worden gedacht aan het extra uitbreiden van de werkgelegenheid in de kwartaire sector of aan het subsidiëren van vervroegde uittreding.

Een en ander betekent een hogere collectieve-lastendruk, want ook in dit scenario vormt een financieringstekort van 4,5% nationaal inkomen op middellange termijn een randvoorwaarde die niet mag worden overschreden. De extraverzwaren van de collectieve-lastendruk behoeft minder groot te zijn, indien ook nu een beperking van de incidentele loonstijging mogelijk is.

Al naargelang de omvang van de additionele drukverzwaring, resulteert er een grote of minder grote aantasting van koopkracht van de modale werknemer. Ten einde dan toch de gestelde nullijn voor het reëel beschikbare contractloon te kunnen realiseren, is een verhoging van het nominale contractloon noodzakelijk.

Dit scenario is concreet als volgt gedacht:

- er wordt f 4 mld. minder omgebogen in 1982, hetgeen bij een gelijkma-



tig verloop in de tijd voor 1981 neerkomt op f 3 mld., in plaats van de f 7 mld. ombuiging die in het basisscenario voor het jaar 1981 is begrepen. Aldus resulteert voor dat jaar slechts een ombuiging van f 4 mld.;

- de incidentele loonstijging wordt zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheidssector autonoom beperkt met 0,75% per jaar;
- de vergroting van het financieringstekort op middellange termijn noopt tot een extra verhoging van de loon- en inkomstenbelasting;
- de kostenmatiging uit hoofde van de veronderstelde beperking van de incidentele looncomponent wordt te dezen ongedaan gemaakt door de eveneens veronderstelde extra stijging van het contractloon; hierdoor wordt bereikt dat de koopkracht van de modale werknemer (excl. incidenteel) in stand blijft.

#### Basisprojectie en projecties bij alternatieve scenario's

	Basis- projectie	Alternatieve scenario's <sup>1</sup>		
		I	II	III
Gemiddelde jaarlijkse veranderingen (1979 t/m 1982)				
Loonsom per werknemer	7	5 à 5,5	6	8 à 8,5
Prijspeil particuliere consumptie	4 à 4,5	3,5	4	4,5 à 5
Reëel beschikbaar inkomen modale werknemer (excl. incidenteel)	0	0	0	1
Volume particuliere consumptie	2,5	2	2	3
Volume goederenuitvoer	6,5	7	6,5 à 7	6 à 6,5
Investeringsvolume bedrijven	3,5	5	3,5 à 4	3 à 3,5
Productievolume bedrijven	3,5	3,5 à 4	3,5	3
Niveaus in 1982				
Werkloosheid (x 1000 manjaren)	255 à 280	175 à 200	225 à 250	270 à 295
Saldo lopende rekening (% NNI)	1,5 à 2	2 à 2,5	2	1,5
Financieringssaldo (% NNI)	- 4,5	- 4,5	- 4,5	- 4,5
Arbeidsinkomensquote gecorrigeerd (in %)	91,5	89,5 à 90	91	92,5

<sup>1</sup> Voor de inhoud van de alternatieve scenario's zij verwezen naar de begeleidende tekst.

De effecten van dit scenario zijn op de gebruikelijke wijze uitgewerkt en vervolgens eveneens gesuperponeerd op de basisprojectie. Ook nu wijzigt het beeld zich in het algemeen ten goede, maar veel minder scherp dan bij het hiervoor besproken scenario. Gezien de uiteindelijk veel minder grote beperking van de kosten, treedt nu nauwelijks nog een daling op van de arbeidsinkomensquote. Dientengevolge zou de werkloosheid op middellange termijn aanzienlijk uitgaan boven de 200 000.

Dit scenario met meer nadruk op de publieke sector zou uiteraard verandering ondergaan, indien van andere veronderstellingen inzake de loonontwikkeling zou worden uitgegaan.

#### Beleidsscenario III

Naast de keuze tussen marktsector en publieke sector is ook een scenario denkbaar waarin het reëel beschikbaar contractloon niet met 0% maar bij voorbeeld met 1% per jaar verbetert. Eigenlijk betreft het hier meer een onzekerheidsscenario, want in de gegeven omstandigheden is een nullijn voor de modale werknemer reeds een ambitieuze doelstelling. Of een dergelijke nullijn haalbaar zal blijken, hangt in belangrijke mate af van de sociale partners.

Indien zich op dit punt een tegenvaller aftekent, is niettemin een daarop afgestemd beleidsscenario vereist. Ingeval partijen bij voorbeeld zouden streven naar een reëel beschikbare inkomensverbetering van 1% per jaar, ontstaat een grotere loonstijging dan de 7% uit de basisprojectie. Wel behoeft onder deze omstandigheden minder te worden gevreesd voor een opstuwende werking op de incidentele looncomponent. In deze situatie is minder beleidsinspanning vereist om de incidentele looncomponent te beperken tot 1 à 1,5% per jaar.

De per saldo toch grotere loonstijging resulteert in een financieringstekort dat ver uitgaat boven de 4½% nationaal inkomen. Aangenomen is nu dat dit wordt voorkomen via een extra verzwaaring van de druk van de loon- en inkomstenbelasting.

Resumerend kenmerkt dit scenario zich door de volgende uitgangspunten:

- in plaats van een nullijn geldt een 1%-lijn voor het reëel beschikbare contractloon van de modale werknemer;
- de incidentele looncomponent wordt beperkt tot 1 à 1,5% per jaar, hetgeen minder grote beleidsinspanningen vergt dan in de hiervoor behandelde scenario's;
- de dreigende verslechtering van het financieringstekort wordt voorkomen via een extra verzwaaring van de druk der loon- en inkomstenbelasting.

Blijkens de laatste kolom van de tabel ontstaat nu een niet onbelangrijk grotere loonstijging dan in de basisprojectie. Herstel van concurrentievermogen en verbetering van rendementsposities worden onder deze omstandigheden illusoir, getuige de uitkomsten voor het uitvoervolume en de arbeidsinkomensquote. Het wekt dan ook geen verbazing dat de werkloosheid op middellange termijn zich beweegt in de richting van 300 000 werklozen.

## § 7. Beoordeling van de scenario's

De hiervoor besproken mogelijke beleidsscenario's laten zien dat niet voldoende wordt voldaan aan de doelstellingen die het kabinet zich heeft gesteld. Zelfs het meest ver gaande scenario, te weten het eerste, komt onvoldoende tegemoet aan de gestelde doeleinden ter zake van werkloosheidsvermindering, inflatiebeperking en rendementsherstel. Zoals gezegd wordt voor de korte termijn gestreefd naar herstel van concurrentievermogen en verbetering van rendementsposities, ten einde op middellange termijn meer aanvaardbare perspectieven te krijgen voor de economische groei in het algemeen en de werkgelegenheid in het bijzonder.

Weliswaar zou in het eerste scenario onze export meer groeien dan de wereldhandel, maar het in het recente verleden ontstane marktverlies zou daarvoor maar ten dele worden ingelopen. Ook zou de arbeidsinkomensquote enigszins teruglopen, maar deze ondergaat toch geen substantiële daling. Positief is eveneens dat de investeringsquote enigszins stijgt, maar deze stijging is toch aan de krappe kant om de jaren tachtig met vertrouwen tegemoet te kunnen zien. Verwonderlijk is deze constatering voor de middellange termijn overigens niet, zeker niet wanneer de macro-benadering wordt verlaten en wanneer in aanmerking wordt genomen met welke problemen een aantal belangrijke sectoren van het bedrijfsleven momenteel wordt geconfronteerd. Tegen deze achtergrond wekt het evenmin verwondering dat de werkloosheid op middellange termijn in de beschreven scenario's niet zou worden teruggebracht tot de grens van 150 000.

Voor een meer substantiële verbetering van de economische perspectieven zijn gunstiger externe omstandigheden van essentiële betekenis. Dit wijst eens te meer op de urgentie van een gemeenschappelijke internationale aanpak. Voor een open economie als de Nederlandse is dit overigens geen opzienbarende conclusie.

Deze conclusie betekent evenwel niet dat met de nationaal beschikbare beleidsinstrumenten niet tot het uiterste zou dienen te worden gegaan. In dit verband rijst de vraag of nog verder gaande beleidsmaatregelen mogelijk zijn, die de gestelde doeleinden dichterbij kunnen brengen. Met name betreft het hier de doelstellingen van de Regering om de werkloosheid terug te dringen tot 150 000 en de jaarlijkse prijsstijging te beperken tot 2,5%; essentiële elementen zijn voorts koopkrachthandhaving voor de modale werknemer en herstel van rendementen. Om deze doeleinden te bereiken, dient in de benadering van het kabinet een verdere verzwarende van de collectieve-lastendruk zoveel mogelijk te worden vermeden, terwijl van initiële loonsverhogingen – met inachtneming van de koopkrachtdoelstelling – eveneens zoveel mogelijk zou moeten worden afgezien. Voor de hand liggend is dan een verdere kostenmatiging, waarbij de teruggang in koopkracht wordt opgevangen door middel van hogere rijksbijdragen aan de sociale fondsen. De stijging van de collectieve-lastendruk die nog in het eerste scenario ligt besloten, zou aldus goeddeels tot nul worden teruggebracht. Wel dient aan deze additionele rijksbijdragen de eis te worden gesteld, dat de hiermee in eerste instantie gepaard gaande verslechtering van het financieringstekort na verloop van tijd wordt goed gemaakt door positieve inverdieneffecten. Dit wijst op een zeer selectieve toepassing van dit instrument.

Gedacht zou dan kunnen worden aan extra loonmatiging, waar tegenover een zodanige verlichting van werknemerslasten in de sfeer van de werknemersverzekeringen staat dat de koopkracht van de modale werknemer niet wordt aangetast. De selectiviteit van dit instrument zit onder meer hierin dat

werknemers boven de premiegrens niet profiteren van de verlichting der werknemerslasten. Selectief is dit instrument ook in zoverre dat ambtenaren en zelfstandigen evenmin baat hebben bij een dergelijke premieverlichting.

Een en ander leidt ertoe dat een combinatie van geringere loonstijging en overneming van werknemerslasten uit hoofde van werknemersverzekeringen het financieringssaldo globaal onverlet laat. Met de fiscale effecten van een dergelijke premie-overneming door het Rijk is dan eveneens rekening gehouden. Toepassing van deze combinatie van instrumenten behoeft derhalve niet te stuiten op de randvoorwaarde van het financieringstekort. Dit betekent echter niet dat de omvang van een dergelijke combinatie vrij kan worden gekozen. Ook hier zijn grenzen en wel in die zin dat het weinig realistisch moet worden geacht wanneer er voor de initiële loonstijging een negatieve uitkomst zou ontstaan. Een initiële loonstijging van nul vormt hier derhalve een min of meer natuurlijke grens.

**Projectie volgens scenario I en idem gecombineerd met een nullijn voor de initiële loonstijging en overneming van werknemerslasten<sup>1</sup>**

	Projectie volgens scenario I	Geen initiële loonstijging, gecombineerd I met overneming van werknemerslasten	Projectie volgens aangepast scenario I
Gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen (1979 t/m 1982)			
Loonsom per werknemer	5 à 5,5	- 1	4 à 4,5
Prijspeil particuliere consumptie	3,5	- 0,4	3
Reëel beschikbaar inkomen (modale werknemer, excl. incidenteel)	0	0	0
Volume particuliere consumptie	2	- 0,2	1,5 à 2
Volume goederenuitvoer	7	0,4	7,5
Productievolume in bedrijven	3,5 à 4	0,3	4
Volume bedrijfsinvesteringen (excl. woningen)	5	0,4	5,5
Niveauperanderingen in 1982			
Werkloosheid (1000 pers.)	175 à 200	-25	150 à 175
Saldo lopende rekening (% NNI)	2 à 2,5	0,2	2,5
Financieringssaldo overheid (% NNI)	- 4,5	0	- 4,5
Arbeidsinkomensquote (in %)	89,5 à 90	- 0,9	88,5 à 89

<sup>1</sup> Voor inhoud van scenario I en de hier genoemde maatregelen zij verwezen naar de begeleidende tekst.

De loonstijging van 5 à 5,5% uit scenario I impliceert een initiële loonstijging van ongeveer 0,5% per jaar. Hiervan uitgaande zou een combinatie van jaarlijks 0,4% autonome loonbeperking en een fiscalisering van werknemerslasten ad 0,25% van de loonsom mogelijk zijn. De voorgaande tabel laat zien in hoeverre de projectie volgens scenario I hierdoor wijziging ondergaat.

De tabel laat zien dat met inbegrip van deze combinatie van maatregelen een meer aanvaardbare projectie wordt verkregen. De arbeidsinkomensquote zou jaarlijks met bijna één procentpunt dalen, de resultante van onder meer een bescheiden loonstijging en een nog bescheidener prijsstijging. In de volumesfeer resulteren gunstiger uitkomsten voor de export, de bedrijfsinvesteringen en de produktie. De werkloosheid ten slotte zou op middellange termijn in de buurt kunnen komen van de 150 000.

Met het voorgaande wil niet zijn gesuggereerd, dat dit aangepaste scenario I in de praktijk zonder meer kan worden gerealiseerd. Allereerst blijft het de vraag of aan de gemaakte veronderstellingen kan worden voldaan. Voor-

al waar het gaat om de nullijn voor het reëel beschikbaar loon en het initiële contractloon. De realisering van deze veronderstellingen wordt niet in de eerste plaats bepaald door het overheidsbeleid, maar is primair afhankelijk van de medewerking van de sociale partners in het bedrijfsleven. In dit verband is tevens van belang of een globale stabilisering van de collectieve-las-tendruk mogelijk is. Dit vergt op de hier beschouwde termijn, die reikt tot en met 1982, een ombuiging van ten minste f 11 mld.

Bij dit alles is eveneens van betekenis of de inkomensverdelingseffecten aanvaardbaar zijn. De modale werknemer zou, conform het uitgangspunt, zijn koopkracht kunnen handhaven, terwijl voor de daaronder gelegen inkomens wellicht nog enige reële vooruitgang mogelijk is. De hogere inkomens daarentegen worden geconfronteerd met een duidelijke teruggang. Een en ander is nog eens samengevat in het volgende overzicht. Daarin is tevens opgenomen welke perspectieven er zouden gelden voor de overeenkomstige inkomensgroepen onder de ambtenaren. Tussen haakjes is daarbij vermeld hoe groot het gecumuleerde effect is van de ombuigingsvoorstellen, waarmee is gerekend. Zelfs met inbegrip van deze voorstellen zouden de ambtenaren fractioneel gunstiger af zijn dan de vergelijkbare inkomensgroepen in het bedrijfsleven. Ten slotte laat het overzicht zien welk inkomensbeeld er resulteert voor een aantal inkomensgroepen onder de uitkeringsgerechtigden van de sociale zekerheid. Ook voor deze groepen zou tot en met het modaal inkomen worden voldaan aan de koopkrachtgarantie.

Reëel beschikbare inkomenseffecten (excl. incidenteel) behorend bij het aangepast scenario I

	Bedrijven		Overheid	
			Gecumuleerd effect ombuigingsvoorstellen <sup>1</sup>	Resultaten na verwerking ombuigings-effecten
	Gem. 1979 t/m 1982 in %	In %	Gem. 1979 t/m 1982 in %	
<i>Werknemers met 2 kinderen<sup>2</sup></i>				
Minimumloon	¾	(- ¼)	¾	
Modaal inkomen	0	(- 2¼)	0	
2 x modaal inkomen	- ½	(- 2 )	- ¼	
4 x modaal inkomen	- ¼	(- 1½)	- ½	
<i>Uitkeringsgerechtigden (zonder kinderen)</i>				
Sociale minima		(- 1¼)	¾	
WAO-uitkering modaal		(- 2 )	0	

<sup>1</sup> Het betreft hier de ombuigingsvoorstellen bij de sociale zekerheid en de ambtenaren-salarissen.

<sup>2</sup> Het betreft hier kinderen beneden de 16 jaar.

Naast de haalbaarheid van de veronderstellingen dient te worden gewezen op enige duidelijke risico's die in de projectie liggen besloten. In dit verband kunnen met name worden genoemd de geringe grootte van de incidentele looncomponent en in samenhang daarmee het moeizaam functioneren van de arbeidsmarkt. In de hierna volgende en afsluitende paragraaf wordt uitvoeriger op deze arbeidsmarktproblematiek ingegaan.

Ten slotte zij opgemerkt dat de projectie volgens het aangepaste scenario I niet is onderzocht op zijn implicaties voor de afzonderlijke bedrijfstakken. Het laat zich aanzien dat de met een werkloosheidsniveau van 150 à 175 duizend manjaren corresponderende ontwikkeling van werkgelegenheid en produktie buitengewoon moeilijk is te detailleren naar bedrijfstakken. De verbijzondering van de veel minder optimistische produktie- en werkgelegenheidsramingen uit de basisprojectie geeft reeds veel problemen.

# § 8. Arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid

## Inleiding

De omvang van de werkloosheid in de laatste jaren als ook de verwachte werkloosheid in de nabije toekomst zijn in sterke mate het gevolg van een groeiend toekort aan werkgelegenheid. Het behoud en de uitbreiding van werkgelegenheid moeten ook voor de middellange termijn het eerste doel blijven.

In samenhang met en ter ondersteuning van het macro-economisch beleid moet worden gezien het beleid dat wordt gevoerd met het oog op een betere functionering van de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij in het bijzonder om de verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van het bemiddelingsproces en de bevordering van de mobiliteit van arbeidskrachten. In het navolgende wordt een globaal overzicht gegeven van het huidige arbeidsmarktbeleid en worden mogelijkheden aangedragen voor intensivering daarvan. Voorts wordt aandacht geschonken aan het bevorderen van de plaatsing van arbeidskrachten die meer dan anderen de gevolgen van de stagnerende werkgelegenheid ondervinden.

Het is wenselijk de maatregelen in deze sfeer te evalueren naar hun uiteindelijke effecten; de moeilijkheden van zo'n evaluatie zijn overigens groot. Een wetenschappelijk evaluatieonderzoek van diverse maatregelen is in gang gezet.

Ook andere specifieke maatregelen dienen in de beschouwing te worden betrokken. Eerder in deze nota is in dit verband aandacht geschonken aan een uitbreiding van de werkgelegenheid in de quartaire sector. Voorts zijn diverse vormen van verdeling van werk van belang.

Bedacht moet worden dat een aantal van de denkbare maatregelen slechts kan worden genomen in goed overleg met de sociale partners. Vaak ligt bij hen de laatste verantwoordelijkheid en kan de overheid slechts stimulerend en coördinerend optreden.

### *Discrepanties op de arbeidsmarkt*

Zoals bekend moet een deel van de huidige werkloosheid worden toegeschreven aan wat aangeduid wordt als kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt is niet één en ondeelbaar; er is sprake van een veelheid van deelmarkten die kunnen worden onderscheiden naar beroep, opleiding, regio, beloning, leeftijd, geslacht en landsaard. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat vraag naar en aanbod van arbeid niet geheel en voortdurend op elkaar aansluiten.

Met het oog op de bepaling van de intensiteit waarmee de verschillende op bestrijding van de werkloosheid gerichte maatregelen dienen te worden ingezet, zou het interessant zijn de omvang van de werkloosheidscomponent te kennen, die moet worden toegeschreven aan kwalitatieve discrepanties. Tot op heden kon nog niet op nauwkeurige wijze een dergelijke kwantificering worden gemaakt. Het statistisch materiaal schiet namelijk in twee opzichten te kort:

- de cijfers van de openstaande vraag zijn onvolledig, omdat niet alle vacatures worden aangemeld;
- de cijfers betreffende de moeilijk vervulbare vraag uit de CBS-enquête van oktober 1977 omvatten niet alleen openstaande aanvragen maar ook niet naar tevredenheid bezette functies.

Voor de beantwoording van de vraag of de kwalitatieve discrepanties in de loop van de tijd zijn toegenomen ontbreekt een eenduidige maatstaf. De toegenomen discrepanties worden wel afgeleid uit het feit dat de laatste jaren een toeneming van de openstaande vraag samengaat met een toeneming van de werkloosheid. Als belangrijkste factoren aan de aanbodzijde kunnen worden genoemd:

- een min of meer autonome ontwikkeling van opleidingsniveau en -richting;
- een vertraagde reactie of afwezigheid hiervan bij het aanbod op vraagveranderingen;
- een wellicht te geringe regionale en functionele mobiliteit van de beroepsbevolking.

Als factoren aan de vraagzijde kunnen worden genoemd:

- veranderingen in de produktiestructuur (zowel tussen als binnen bedrijfstakken);
- een ongelijke regionale ontwikkeling van economische activiteiten;
- een vertraagde reactie van de vraagzijde op veranderingen in de kwaliteit van het aanbod.

Afgezien van het bovenstaande kan de werking van de arbeidsmarkt niet los worden gezien van de algemene economische situatie, die inwerkt op het specifieke gedrag van werkgevers en werknemers. De weinig rooskleurige economische vooruitzichten maken werkgevers voorzichtiger bij het aantrekken van personeel. Zij zullen in het algemeen hogere eisen stellen dan in een situatie van een krappe arbeidsmarkt. Omgekeerd zijn er slechts weinig tekenen die erop wijzen dat ten gevolge van de moeilijke economische situatie het aanbod van arbeid een geringere selectiviteit vertoont. Het arbeidsaanbod is kritisch ten aanzien van de kwaliteit van het werk en ten aanzien van de arbeidsomstandigheden.

Daarnaast moet worden genoemd de starheid in de beloningsstructuur, waardoor deze zijn allocatiefunctie niet naar behoren kan vervullen.

Een vraag die gesteld, maar moeilijk kan worden beantwoord is of de kwalitatieve discrepanties een zelfstandige factor vormen in de verklaring van de omvang van de werkloosheid of slechts bijdragen tot een bepaalde verdeling daarvan. In dat verband wordt wel gesproken over de zeefwerking van de arbeidsmarkt. Die zeefwerking kan zowel worden veroorzaakt door de ongelijke verdeling van passende kwaliteiten – met name jongeren, vrouwen en ouderen zouden dan onderbedeeld zijn – als door de specifieke voorkeuren van werkgevers.

### **Aangrijpingspunten voor het arbeidsmarktbeleid**

#### *Verbetering van de arbeidsbemiddeling*

Het is bij de huidige ontwikkeling van essentieel belang zodanige maatregelen te treffen, dat een betere ordening van de arbeidsmarkt tot stand komt. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen, dat de doorstroming op de arbeidsmarkt stagneert; stagnatie in de doorstroming leidt tot onevenredig hoge werkloosheid van kwetsbare categorieën. Ook de toegenomen selectiviteit van zowel werkgevers als werknemers draagt daartoe bij. Circa 50% van degenen die bij een arbeidsbureau worden ingeschreven is binnen drie maanden uit het bestand verdwenen. Na zes maanden resteert ca. 30%. Het is met name dit deel waarin stagnatie op de arbeidsmarkt en de zeefwerking van het arbeidsmarktmechanisme zich manifesteren. De nadruk van het arbeidsvoorzieningsbeleid dient dan ook in versterkte mate op het tegengaan van genoemde verschijnselen te worden gelegd. Het voorkomen c.q. het opheffen van de zeefwerking van de arbeidsmarkt is bovendien van grote betekenis voor de beheersing van de groei van de uitgaven uit hoofde van de

werkloosheidsvoorzieningen. In dit verband verdient voorts vermelding dat wordt toegewerkt naar een nauwere samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de werkloosheidsvoorzieningen en het orgaan van de openbare arbeidsbemiddeling.

Wat de geregistreeerde openstaande vraag betreft is het van belang dat alle vacatures bij het arbeidsbureau worden aan- en afgemeld. In dit verband zij vermeld dat een wettelijke verplichting tot vacaturemelding wordt voorbereid. Intensivering van de arbeidsvoorziening voorzover de overheid daartoe een rechtstreekse bijdrage kan leveren, zal in de eerste plaats tot uiting komen in een kwaliteitsverbetering van de arbeidsbemiddeling. Het is dan ook van belang dat de resultaten van het experiment Arbeidsbureau Nieuwe Stijl in een beperkt tijdvak op alle gewestelijke arbeidsbureaus zullen worden doorgevoerd. De belangrijkste elementen ervan zijn de inrichting van een informatiesysteem voor vraag en aanbod met een hoge actualiteit en een brede bereikbaarheid, alsmede de bundeling van deskundigheid in de bemiddeling met beproefde plaatsingsbevorderende technieken en instrumenten, gericht op specifieke probleemgroepen en moeilijk vervulbare vraag. Een belangrijk facet in deze in methodisch en organisatorisch opzicht ingrijpende vernieuwing is bovendien voorkomen, dat men zich zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde op te beperkte mogelijkheden vastlegt.

### *Mobiliteitsbevordering*

Vergroting van de functionele arbeidsmobiliteit wordt bereikt door hantering van met name het scholingsinstrumentarium. Daarbij worden onderscheiden de scholing op de centra voor vakopleiding van volwassenen, scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, studiekostenregeling werkzoekenden, stimulering vakopleiding jeugdigen, enz. Door een intensieve voorlichting en het bevorderen van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven en tussen bedrijven onderling moet worden getracht voor scholing een zo gunstig mogelijk klimaat te scheppen.

Het instrument van om- en herscholing is meestal doeltreffend. Ongeveer tweederde deel van de cursisten van een centrum voor vakopleiding vindt een baan in de gevolgde opleiding. De capaciteit van de centra is onlangs tijdelijk uitgebreid voor de bouwopleidingen. Verdere uitbreiding lijkt op grond van de arbeidsmarktsituatie in de uiteenlopende beroepen en regio's alleszins wenselijk. Daarbij zal de nodige flexibiliteit moeten worden ingebouwd in verband met in de tijd wisselende vraag/aanbodverhoudingen.

Belangrijk in dit verband is eveneens de regeling ter bevordering van scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. In overleg met de organisaties van werkgevers en werknemers wordt een herziening van genoemde regeling voorbereid om duidelijker tegemoet te komen aan c.q. in te spelen op de in het bedrijfsleven bestaande scholingsbehoeften. Essentieel zijn bovendien de scholingsactiviteiten ter ondersteuning en realisering van herstructureringsprocessen en ter verbetering van de opleidingsgraad en daarmee van de infrastructuur van sociaal-economisch zwakke gebieden. Aan dit scholingsinstrumentarium, waarmee discrepanties in een groot aantal beroepen in met name de technische, administratieve en dienstverlenende/verzorgende sectoren worden bestreden, dienen op grond van ervaringen en de verwachte discrepanties op de arbeidsmarkt duidelijk verdergaande toepassingsmogelijkheden te worden toegekend.

In dit kader moet speciale aandacht worden gevraagd voor het midden- en kleinbedrijf. Met name daar stuit de personeelsvoorziening op grote problemen. Uit de eerder genoemde CBS-enquête betreffende «moeilijk vervulbare vraag» kan een globale indicatie omtrent het tekort aan vakbekwaam personeel worden afgeleid. Van het totale aantal moeilijk vervulbare vraag was een aanzienlijk deel in het ambacht te lokaliseren. Dit hangt o.m. samen met de onvoldoende toevoer van vakbekwamen, als gevolg van de beperkte belangstelling voor een opleiding tot een ambachtelijk beroep. Hierbij speelt



overigens ook een rol, dat de vraag naar sommige ambachtelijke werkzaamheden – bij voorbeeld schoenherstellen, bouwrenovatie – snel toeneemt. De verandering in de waardering van het voortgezet onderwijs, waarbij algemene vorming – met name in de voor de beroepskeuze belangrijkste jaren – hoger wordt aangeslagen dan een beroepsgerichte opleiding, zijn te zamen met de verlenging van de opleiding mede oorzaak van de onvoldoende toeloop tot het ambacht. Het arbeidsbemiddelingsbeleid en in samenhang daarmee de bevordering van de bij-, om- en herscholing, zijn belangrijke instrumenten om het vacatureprobleem in het ambacht op te lossen. Daarnaast zal het stimuleringsbeleid ten gunste van het ambachtelijke bedrijfsleven van belang kunnen zijn.

Ik het kader van de mobiliteitsbevordering moet ook het begrip passende arbeid worden genoemd. Om te voorkomen dat men zich op te beperkte mogelijkheden vastlegt, kan een verruiming van de criteria worden overwogen. Dit zou kunnen geschieden door deze criteria nader uit te werken en vast te leggen in de werkloosheidswetten. In ieder geval dient de mobiliteit te worden vergroot door een meer stringente en uniforme toepassing van de regels inzake passende arbeid. Ter zake van artikel 14 van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) zullen nadere ministeriële richtlijnen worden uitgevaardigd en – via wettelijke voorzieningen – regionale commissies passende arbeid worden ingesteld. Ook zal meer dan voorheen uitvoering worden gegeven aan de in de werkloosheidswetten vastgelegde verplichting van de uitkeringsgenietende tot het volgen van de gewenste scholing of opleiding.

Ter bestrijding van de mobiliteitsproblemen van geografische aard is een verplaatsingsregeling van kracht ten behoeve van werklozen c.q. met werkloosheid bedreigden, met het oogmerk een blijvende tewerkstelling te realiseren. Tevens kunnen in dit kader bedrijfsverplaatsingen naar het Noorden, Zuid-Limburg, groeikernen en groeisteden worden ondersteund.

#### *Plaatsingsbevordering*

In recente jaren is een aantal maatregelen getroffen die beogen de drempels tot plaatsing in het arbeidsproces weg te nemen door tijdelijke subsidiëring in de loonkosten dan wel door een tijdelijke loonsuppletie die het verschil compenseert. Met deze maatregelen wordt beoogd de bij de werkgever bestaande aarzeling ten opzichte van de verwachte produktiviteit te overwinnen dan wel de bereidheid van de werknemer te doen toenemen arbeid tegen een lager dan het vroegere loon te aanvaarden.

Naast de reeds langer bestaande voorzieningen in de overheids- en non-profitsector heeft de Minister van Sociale Zaken onlangs in dit kader een experimentele regeling ingevoerd, waardoor langdurig werklozen in de z.g. profit-sector kunnen worden ingeschakeld. Hiermee wordt beoogd het mechanisme te doorbreken waardoor werklozen via WW en WWV in de RWW en WAO terecht komen en daardoor veelal blijvend buiten de arbeidsmarkt komen te staan. Gemiddeld wordt voor één jaar 75% subsidie in de loonkosten verstrekt bij plaatsing op een niet of nauwelijks produktieve additionele arbeidsplaats van een werkloze die ten minste 1 jaar ononderbroken bij het arbeidsbureau staat ingeschreven. Met de regeling wordt duidelijk beoogd de toeneming van het aantal langdurig ingeschreven werklozen af te remmen, de uitzichtloosheid voor deze categorie te doorbreken en een naar gehoopt wordt doorwerkende reactivering te bevorderen. In het licht van de ervaringen zal worden beslist over het verder te voeren beleid dienaangaande.

Een nieuwe instelling die erop gericht is werklozen een plaats in het arbeidsproces te bieden is de Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening START. De Stichting heeft tot doel het bevorderen van de duurzame arbeidsinpassing van personen die niet onmiddellijk in een vast dienstverband plaatsbaar zijn. Zij tracht dit doel te bereiken door in nauwe samenwerking met de g.a.b.'s:

- personen, die als werkzoekende bij de g.a.b. staan ingeschreven en door het g.a.b. naar START worden verwezen, als arbeidskracht aan derden ter beschikking te stellen;

– bemiddeling te verlenen bij het tot stand komen van arbeidsovereenkomsten tussen de door haar aan derden ter beschikking gestelde personen en die derden.

De eerste resultaten van START zijn bemoedigend.

Voorts zou meer bekendheid moeten worden gegeven aan de artikelen 33 en 34 van de AAW en de artikelen 44 en 45 van de WAO die bedoeld zijn om de aarzeling bij werkgevers weg te nemen om een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte in dienst te nemen. Deze artikelen bepalen dat de uitkering niet wordt ingetrokken als de uitkeringsgerechtigde gaat werken, doch niet dan wel ten dele wordt uitbetaald. Stopt de betrokkene zijn werk, dan gaat de uitkering weer in. Op deze wijze kan zonder enig risico voor werkgever en werknemer een dienstverband worden aangegaan.

### **Verdeling van de werkgelegenheid resp. vermindering van het arbeidsaanbod**

Naast de eerder genoemde maatregelen kan eveneens worden gedacht aan verdeling van de werkgelegenheid en vermindering van het aanbod van arbeid. Maatregelen die in het kader van de verdeling van de werkgelegenheid worden voorgestaan mogen niet of zo weinig mogelijk leiden tot kostenverhoging, omdat dit indirect tot een aantasting van de werkgelegenheid zou leiden. In het kader van de verdeling van werkgelegenheid kunnen twee vormen van arbeidstijdaanpassingen worden onderscheiden:

- aanpassing van de gemiddelde jaarlijkse arbeidstijd (per dag, per week c.q. per jaar);
- aanpassing van de zogenaamde actieve periode.

De eerste categorie omvat alle veranderingen in het aantal arbeidsuren per dag c.q. per week en het aantal verlofdagen. Verder vallen daaronder de omschakeling naar meer ploegendiensten, tweelingbanen en deeltijdarbeid. Met aanpassingen van de actieve periode wordt vooral de vervroegde pensionering bedoeld. Hieronder worden eerst enkele vormen van verdeling van werkgelegenheid gezien.

#### *Verkorting arbeidsdag, resp. werkweek en vakantieverlenging*

Wanneer verkorting van de arbeidsduur wordt overwogen, zij vooropgesteld dat een overeenkomstige reële loonaanpassing een voor de hand liggende eis is. Arbeidsduurverkorting komt dan dus in de plaats van reële loonstijging. Zonder een dergelijke correctie worden de reële arbeidskosten hoger, met alle gevolgen van dien.

Onderzoekingen, uitgevoerd voor de industrie, laten zien dat het productieverlies bij verkorting van de dagelijkse arbeidstijd niet evenredig is aan die verkorting. De verklaring daarvoor ligt in de relatief lage produktiviteit van de grensuren<sup>19</sup>. Daaruit is tevens duidelijk dat een vrije halve dag en vakantieverlenging een groter, wellicht evenredig productieverlies tot gevolg hebben; dan is er immers geen sprake van grensuren met lage produktiviteit. Werktijdverkorting kan bij instandhouding van de productie een bijdrage leveren tot een herverdeling van de werkgelegenheid.

Opgemerkt moet nog worden dat in de basisprojectie geen koopkrachtverbetering exclusief incidenteel optreedt. Maatregelen op het gebied van arbeidstijdverkorting zullen dan ook inhouden dat de individuele werknemer er in reëel besteedbaar inkomen op achteruit gaat.

#### *Ploegenarbeid*

De invoering van een extra ploeg werknemers in de productie zal de arbeidstijd per dag c.q. per week aanzienlijk verkorten. In een continuproductie werken de werknemers in een vierploegendienst van 42 uur per week. Een overschakeling op een vijfploegendienst zal de arbeidsduur per werknemer op 33,6 uur per week brengen.

<sup>19</sup> Overigens ontstaan wel nieuwe grensuren, met na verloop van tijd wellicht eveneens een lagere produktiviteit.

Een werkgelegenheidseffect van het invoeren van een extra ploeg werknemers in de productie is moeilijk te bepalen. Ervan uitgaande dat 25 000 werknemers in continue productie werkzaam zijn, kan een overschakeling van een vierploegen- naar een vijfploegendienst maximaal 6250 extra arbeidsplaatsen scheppen. Het werkgelegenheidseffect van andere vormen van ploegenarbeid bij voorbeeld in semi-continue productie is pas te berekenen onder veel stringenter veronderstellingen. Het aanpassen van de arbeidstijd door veranderingen in het ploegenstelsel brengt kosten met zich mee. Deze kosten kunnen niet door de betreffende bedrijven worden gedragen. De werknemers zullen hiervoor zelf een deel van hun inkomen moeten opofferen, omdat anders voor een aantasting van de werkgelegenheid moet worden gevreesd. Dit inkomensoffer zal, wil een kostenstijging worden vermeden, relatief groot moeten zijn. Het is dan ook de vraag of de overgang van vier- naar vijfploegendienst op korte termijn kan worden gerealiseerd. Zouden de sociale kosten door de overheid moeten worden gedragen, dan zouden onaanvaardbaar hoge bedragen moeten worden uitgetrokken. Overigens moet bij een vergroting van het aantal ploegen worden afgewacht of de benodigde Nederlandse werknemers te vinden zijn, gezien de geringe animo voor ploegendienst. Dat neemt niet weg dat een overschakeling van een vier- naar vijfploegendienst een aanzienlijke verbetering van de arbeidsomstandigheden met zich brengt.

### *Tweelingbanen*

Buiten de continue of semi-continue productie kan het bevorderen van tweelingbanen bijdragen tot een betere verdeling van de werkgelegenheid. Er zijn nog te weinig ervaringen met dit systeem om een gefundeerde mening ten aanzien van de effecten te kunnen vormen.

### *Deeltijdarbeid*

Onder deeltijdarbeid wordt verstaan arbeid, die vrijwillig is aanvaard en regelmatig wordt verricht gedurende dagelijkse of wekelijkse perioden die korter zijn dan de gangbare werktijden.

De laatste jaren is het aantal personen dat leeftijdarbeid verricht aanzienlijk toegenomen. Vooral vrouwelijke werknemers hebben een sterke voorkeur voor deeltijdarbeid. Rekening houdend met een in de toekomst toeneemende participatie van de vrouw in het arbeidsproces zal de behoefte aan deeltijdarbeid zich versterkt voortzetten. De overheid zou hier stimulerend kunnen optreden door middel van experimenten<sup>20</sup>. Overigens moet de reële mogelijkheid onder ogen worden gezien, dat stimulering van deeltijdarbeid en tweelingbanen een extra aanbod oproept.

### *Vervroegde uittreding*

Een andere mogelijkheid tot het verdelen van de werkgelegenheid is de vervroegde uittreding. Met betrekking tot de vervroegde vrijwillige uittreding zou met name moeten worden gezien in hoeverre deze maatregel selectief kan worden toegepast. Dat wil zeggen dat in het bijzonder moet worden gelet op de sectorale en regionale ontwikkeling. Enerzijds zou vervroegde uittreding vooral kunnen worden gericht op sectoren waar vervroegde uittreding wegens inkrimping en herstructurering nodig is, anderzijds dient te worden voorkomen dat vervroegde uittreding plaatsvindt in sectoren en regio's waar opengevallen plaatsen niet kunnen worden bezet. Dit laatste zou immers tot een vergroting van de spanningen op de arbeidsmarkt leiden.

Het verdient aanbeveling de mogelijkheden van een selectieve vervroegde uittreding nader te onderzoeken, waarbij de volgende concrete vragen naar voren komen:

- in welke sectoren/bedrijfstakken zullen arbeidsplaatsen «definitief» wegvallen;

<sup>20</sup> Een aanzet hiertoe is gegeven door de instelling van de werkgroep Emancipatie Deeltijdarbeid als aspecten van het overheidsbeleid (EDO) die onder meer zal rapporteren over maatregelen ter vergroting van de arbeidsmogelijkheden bij de overheid van vrouwen en deeltijdarbeid.

- in welke sectoren of beroepsgroepen is vervroegde uittreding zinvol door te voeren;
- hoe groot is de regionale neerslag van voor te stellen maatregelen en hoe is in dit licht gezien de GAR samengesteld.

Sinds september 1976 is een aantal experimenten van kracht, op grond waarvan 63- en 64-jarigen de gelegenheid krijgen vrijwillig met pensioen te gaan. Op basis van de eerste gegevens lijkt een deelnemerspercentage van  $\pm 50$  van de nog werkenden een niet onrealistisch uitgangspunt. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met de werkgelegenheidsperspectieven in de verschillende bedrijfstakken, die het deelnemerspercentage per bedrijfstak aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Invoering van een algemene vrijwillige uittreding van 63- en 64-jarigen zou betrekking hebben op circa 60 000 werkenden (zelfstandigen en loonafhankelijken, waarvan de laatsten ca. 50 000). Uitgaande van een deelnemerspercentage van 50 houdt dit in dat 30 000 personen hieraan zouden deelnemen. Indien de vrijgekomen arbeidsplaatsen voor  $\frac{2}{3}$  opnieuw worden bezet door andere werknemers, zou dit een daling van de werkloosheid met 20 000 betekenen. In het bovenstaande is steeds gesproken over vervroegde uittreding. Uitdrukkelijk moet worden vermeld, dat de pensioengerechtigde leeftijd op 65 jaar blijft gehandhaafd.

#### *Buitenlandse arbeidskrachten*

Wat de buitenlandse arbeidskrachten betreft zij hier aangetekend, dat de behoefte aan in het buitenland aan te trekken arbeidskrachten zeer gering is, doch de laatste tijd weer een neiging tot toeneming vertoont als gevolg van discrepanties op de arbeidsmarkt. Het uiterst restrictieve overheidsbeleid heeft overigens tot gevolg dat weinig aanvragen tot werving worden ingediend. Deze geringe behoefte heeft overigens nog niet geleid tot een duidelijke vermindering van het aantal zogenaamde nominatieve aanvragen, met name voor familieleden van hier te lande werkzame buitenlanders. Afremming van de wervingsgeneigdheid en beperking van de wervingsmogelijkheden dienen te worden gecontinueerd.

#### **Samenvatting**

In het voorgaande is het kader geschetst van een actief arbeidsmarktbeleid dat gericht is op een terugdringing van de werkloosheid langs twee invalshoeken:

- verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt;
- behoud c.q. creatie van werkgelegenheid en vermindering van het arbeidsaanbod.

Voor het beleid op middellange termijn is een structurele verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt van grote betekenis. De instrumenten gericht op een vergroting van de mobiliteit, waarvan bemiddeling, scholing en plaatsingsbevordering onderdelen vormen, zullen in de komende periode versterkt dienen te worden ingezet.

Daarnaast kan worden overwogen de werkloosheid terug te dringen door de creatie van tijdelijke arbeidsplaatsen, en door herverdeling van arbeid. Dit kan ertoe bijdragen dat op korte termijn de werkloosheidsproblematiek wordt verzacht, terwijl zulks gezien de tijdelijkheid van de maatregelen niet op gespannen voet behoeft te staan met de beleidsdoelstellingen op middellange termijn.

# Bijlage II

## Zesde rapport van de studiegroep begrotingsruimte

Nadere onderbouwing van het aanvaardbare structurele begrotingstekort



	INHOUD	Pag.
<b>1.</b>	<b>Inleiding en samenvatting</b>	115
1.1.	Inleiding	115
1.2.	Samenvatting	116
<b>2.</b>	<b>Uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid</b>	120
2.1.	De grondgedachten van het structurele begrotingsbeleid	120
2.2.	Nieuwe aspecten bij de toepassing van het structurele begrotingsbeleid in het recente verleden	121
2.2.1.	Actiever evenwichtsbevorderend begrotingsbeleid	121
2.2.2.	Het externe beeld	122
2.2.3.	De financiering van het begrotingstekort	123
<b>3.</b>	<b>Kwantificering van het structureel aanvaardbare begrotingstekort voor de jaren tot 1982</b>	124
3.1.	De onevenwichtigheden in de economie	124
3.2.	Consequenties voor de omvang van het structurele begrotingstekort	126
3.2.1.	De uitgangssituatie	126
3.2.2.	De vooruitzichten op grond van de CEC-prognoses	126
3.2.3.	Het aanvaardbare begrotingstekort van de overheid	127
3.2.3.1.	Het financieringsoverschot van de particuliere sector	127
3.2.3.2.	Het voor de overheid beschikbare kapitaalmarktaanbod	127
3.2.3.3.	Monetaire gezichtspunten	129
3.2.3.4.	Externe gezichtspunten	130
3.2.3.5.	Conclusies	130
3.3.	Het aanvaardbare begrotingstekort voor het Rijk	131
<b>4.</b>	<b>Overige kwantitatieve uitgangspunten</b>	132
4.1.	Het structurele niveau van de belastingopbrengst	132
4.2.	De trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen	132
4.3.	De trendmatige progressiefactor	133
4.3.1.	De progressiefactor van de loon-, inkomsten- en dividendbelasting	135
4.3.2.	De progressiefactor van de naar volume geheven belastingen	136
4.3.3.	De progressiefactor van de categorie van de overige belastingen	136
4.4.	Conclusie	139
<b>5.</b>	<b>De normering van de begroting</b>	140
5.1.	De behandeling van tijdelijke toegelaten overschrijdingen van het structureel aanvaardbare begrotingstekort	140
5.2.	Verwerking van de trendmatige groei van de belastingen op bruto basis	141
5.3.	Wel- en niet-relevante uitgaven en ontvangsten	142

5.3.1.	Indirecte gevolgen van maatregelen voor de belastingopbrengst	142
5.3.2.	Transacties in de vermogenssfeer	142
5.3.3.	Verschuivingen van uitgaven tussen het Rijk en andere sectoren	143
5.4.	De garanties	143
5.4.1.	Garanties als alternatief voor rijksuitgaven	143
5.4.2.	Budgettair neutrale omzetting van de financieringswijze	144
5.4.3.	Eventuele verdere consequenties van een wijziging in de financieringsmethode	144
5.5.	Begrotingsruimte en beslag op de begrotingsruimte; gewijzigde indeling	145
5.6.	De normering van de stijging van de collectieve lasten	147
5.6.1.	De relatie tussen de rijksbegroting, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale verzekeringen	147
5.6.2.	De normering van stijging van de collectieve lasten van de rijksbegroting	148
5.6.3.	Toetsing ten aanzien van de rijksbelastingen	148
5.6.4.	Toetsing ten aanzien van de niet-belastingmiddelen	148
<b>Bijlage</b>		
1.	Financieringsoverzicht in % netto nationaal inkomen	150
<b>Bijlage</b>		
2.	Bruto investeringen in vaste activa in % van het BNP	151
<b>Bijlage</b>		
3.	Progressiefactoren	152
<b>Bijlage</b>		
4.	Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte	153



# Hoofdstuk 1. Inleiding en samenvatting

## 1.1. INLEIDING

In de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt zijn beschouwingen gewijd aan het sociaal-economische en financiële beleid in de komende jaren. Een belangrijk onderdeel van deze beschouwingen heeft betrekking op het financieringstekort.

De opgetreden hardnekkige economische stagnatie heeft geleid tot financieringstekorten van grote omvang. Aan het overschrijden van een kritische norm voor het tekort zijn risico's verbonden. Vanwege de centrale betekenis van de begroting als instrument van economische politiek en de consequenties van het financieringsgedrag van de overheid voor de particuliere sector heeft de Minister van Financiën aan de Interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte verzocht een nadere onderbouwing en kwantificering te geven van de structureel aanvaardbare omvang van het tekort. Daartoe heeft hij zich met de volgende adviesaanvraag tot de studiegroep gericht.

«In het onderdeel van de regeringsverklaring over het sociaal-economisch en financieel beleid is opgemerkt, dat het kabinet de Interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte opdracht zal geven een nadere onderbouwing te leveren van het aanvaardbare structurele begrotingstekort. Voorts is aangegeven, dat dit in nauw verband zal moeten geschieden met het onderzoek dat de Centrale Economische Commissie de komende maanden zal verrichten naar de economische beleidsalternatieven voor de middellange termijn.

Uiteraard stelt dit eisen aan het tijdschema, dat voor de werkzaamheden dient te worden aangehouden. Er moet naar worden gestreefd, dat de resultaten van de nadere onderbouwing op korte termijn (begin april) beschikbaar komen. Centraal zal in de studie moeten staan de kwantificering van het aanvaardbare structurele financieringstekort. Daarvoor moet onder meer worden aangegeven tot welke omvang een beroep op de kapitaalmarkt mogelijk is. Ook dient te worden gezien of en in hoeverre vanuit de externe positie randvoorwaarden gesteld moeten worden aan het financieringstekort. In dezelfde context is tevens van belang te onderzoeken of de nieuwe macro-economische prognoses aanleiding geven tot een herziening van de kwantitatieve uitgangspunten waarop het structurele begrotingsbeleid is gebaseerd (de te hanteren trendmatige groeivoet van het nationale inkomen, de hoogte van de trendmatige progressiefactor, opbrengsten aardgas). Een vraag, die daarbij eveneens aan de orde moet komen betreft het basisniveau van de belastingen. Nader zal moeten worden aangegeven welke de gevolgen c.q. risico's zijn bij overschrijding van de norm. Tevens is het gewenst dat de methodiek van de normering van de begroting in meer algemene zin wordt bestudeerd. Hierbij zal voorop moeten staan dat de methodiek doorzichtig en derhalve eenvoudig te controleren moet zijn.

Ten slotte memoreer ik, dat het vorige kabinet in de Miljoenennota 1978 (blz. 21) heeft geschreven, dat de mogelijkheden van een budgettair neutrale wijziging in de financiering van de sociale woningbouw op korte termijn nadere bestudering zou behoeven. Deze studie zal, zoals door de Minister-President ook is meegedeeld in de Tweede Kamer naar aanleiding van de debatten rond de regeringsverklaring, eveneens deel moeten uitmaken van het advies, dat door de Studiegroep Begrotingsruimte zal worden uitgebracht».

De verschillende aspecten, die in deze taakopdracht voor de studiegroep zijn vermeld, worden in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt; een samenvatting is opgenomen in het tweede deel van dit eerste hoofdstuk.

Hoofdstuk 2 bevat de uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid. Na een korte schets van de ontwikkeling die dit beleidsonderdeel tot dusver heeft ondergaan, wordt ingegaan op de onevenwichtigheden in onze economie in de laatste jaren en hun betekenis voor het structurele begrotingsbeleid.

In hoofdstuk 3 wordt, mede tegen de achtergrond van het bestaan van deze onevenwichtigheden en de vooruitzichten daaromtrent, een beschouwing gegeven over de aanvaardbare omvang van het structurele financieringstekort. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de eisen die door de kapitaalmarkt, door de gewenste verhoging van de investeringsquote in verband met de noodzaak van creatie van arbeidsplaatsen, en door de externe positie worden gesteld; ook wordt ingegaan op de risico's die verbonden zijn aan overschrijding van de norm voor het tekort.

In hoofdstuk 4 worden, in het licht van de recente macro-economische prognoses voor de economische ontwikkeling op de middellange termijn, de overige kwantitatieve uitgangspunten voor het structurele begrotingsbeleid berekend, te weten het structurele basisniveau van de belastingopbrengsten, de trendmatige groeivoet van het reële nationale inkomen en de hoogte van de trendmatige progressiefactor.

In het vijfde hoofdstuk wordt de begrotingsnormering in meer algemene zin behandeld. Centraal staat in dit deel van het rapport de wenselijkheid van vereenvoudiging van de methodiek van de begrotingsnormering, voor zover de stabiliteit van het budgettaire kader daardoor niet wordt aangetast. Tevens worden in dit hoofdstuk de criteria voor de bepaling van het al dan niet relevante karakter van uitgaven en ontvangsten aan een heroverweging onderworpen. Ten slotte wordt ingegaan op de samenhang tussen begrotingsbeleid en garantieverlening en worden aanbevelingen gedaan voor de ter zake te volgen gedragslijn.

## 1.2. SAMENVATTING

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies van de studiegroep.

### *a. Het aanvaardbare structurele tekort*

Het staat buiten twijfel dat het terugdringen van de werkloosheid in de komende jaren een substantiële verhoging van de investeringsquote zal vereisen, ook ten opzichte van die welke in de basisprognose voor de middellange termijn van de Centrale Economische Commissie (CEC) is vervat. Op het ogenblik is het besparingsoverschot in de particuliere sector relatief groot; dit saldo zal echter door realisering van de met het oog op de creatie van arbeidsplaatsen dringend gewenste verhoging van de investeringsquote worden aangetast.

De basisprognose van de CEC geeft, met alle onzekerheden die aan het ramen van een saldogrootheid zijn verbonden, voor 1982 een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans aan van 1,5 à 2% van het nationale inkomen. Op zich zelf bezien is dit percentage nog ruim voldoende voor financiering van de via de kapitaalrekening lopende ontwikkelingshulp. In de jaren 80 moet echter worden gerekend met een belasting van de betalingsbalans uit hoofde van de dan sterk toenemende vervangingsinvesteringen en andere investeringen die niet direct een capaciteitsverruimend effect hebben (milieu- en energie-investeringen). Voorts is het genoemde overschot nog in hoge mate beïnvloed door de exploitatie van aardgas. In de jaren 80 zal de energiebalans sterk achteruit gaan. Een verdere verscherping van de betalingsbalansproblematiek in de jaren 80 kan voortvloeien uit de te verwachten uitbreiding van de Europese Gemeenschappen – in welk kader gedurende een reeks jaren een additionele middelenoverdracht zal

moeten plaatsvinden – en uit de te verwachten trendmatige achteruitgang in de ruilvoet bij een relatieve prijsstijging van de grondstoffen. Bij het schepen van een redelijke uitgangsstelling voor de lange termijn dient daarom bijzondere aandacht te worden besteed aan de betalingsbalanspositie. Bij verwaarlozing van dit aspect moet worden gevreesd voor een verzwakking van de wisselkoers en met een weer sterk toenemende inflatie.

Voorts is door de studiegroep bezien welke ruimte voor de overheid op de kapitaalmarkt beschikbaar zal zijn op het moment dat meer evenwichtige economische verhoudingen dan thans zullen zijn bereikt. De situatie zal dan worden gekenmerkt door een hogere investeringsquote (met als spiegelbeeld een geringer financieringsoverschot van de particuliere sector), een betere bezetting van het productieapparaat en minder ruime liquiditeitsverhoudingen. Dit laatste is van belang voor de monetaire beheersbaarheid (verkorting van de remweg van het monetaire instrumentarium).

Deze factoren in aanmerking nemende is de studiegroep tot de conclusie gekomen dat het aanvaardbare structurele begrotingstekort stellig niet voor verhoging in aanmerking komt. Een verhoging van het structureel tekort ten opzichte van het door het vorige kabinet aangegeven niveau van 4 à 5 % van het nationale inkomen op kasbasis zou onverdedigbaar zijn in het licht van de geschetste lange-termijnproblemen ter zake van de investeringen en de betalingsbalans. Deze conclusie ondergaat geen verandering bij beperkte variaties in de perspectieven voor de middellange termijn. Wel zou een verder achteruitgaan van de betalingsbalans, zoals recent is opgetreden, kunnen nopen tot een neerwaartse bijstelling van het structurele begrotingstekort.

Naar het oordeel van de studiegroep ligt het aanvaardbare structurele financieringstekort voor de totale overheid tussen 4 en 5 % van het nationale inkomen. Aangezien het financieringstekort voor de overige publiekrechtelijke lichamen in de komende jaren ongeveer 1,5 % op kasbasis zal bedragen, resulteert voor het Rijk een aanvaardbaar structureel tekort van 2,5 à 3,5 %. De studiegroep is voorts tot de conclusie gekomen dat een geleidelijke ombuiging in de richting van het laagste cijfer moet worden aanbevolen. Daarmee onderschrijft de studiegroep de opvattingen die het vorige kabinet in de Miljoenennota 1977, blz. 37 heeft neergelegd.

#### *b. Het aanvaardbare tekort in de overgangperiode*

In de overgangperiode, waarin onze economie geleidelijk naar meer evenwichtige verhoudingen zal moeten groeien, zal tijdelijk met het oog op de macro-economische doelstellingen een groter tekort moeten worden aanvaard, tenzij een groter bedrag aan ombuigingen bij de collectieve uitgaven zou kunnen worden gerealiseerd dan thans in voorbereiding is. Een tijdelijke tekortvergroting draagt bij tot een vermindering van een te snelle stijging van collectieve lasten, die zeer nadelig zou zijn uit een oogpunt van werkgelegenheid, prijsontwikkeling en rendementsherstel. Anderzijds behoeft een tijdelijk groter overheidstekort in de eerstkomende tijd de betalingsbalanspositie nog niet te zeer aan te tasten.

Het gevolg van een tijdelijk groter tekort is wel dat voorshands nog geen sprake zal kunnen zijn van volledige neutrale financiering van het tekort. Daardoor wordt de verwezenlijking van de doelstelling van het monetaire beleid, de liquiditeitsquote de gewenste geleidelijke daling te laten ondergaan, aanmerkelijk bemoeilijkt.

De geschetste monetaire problematiek is typisch een problematiek van de overgangperiode die wordt gedomineerd door structurele onevenwichtigheden. Het is niet mogelijk uitspraken over de aanvaardbare omvang van het feitelijke financieringstekort in deze periode te doen. Indien tot verdere tekortvergrotenende maatregelen zou worden besloten neemt uiteraard de kans op strijdigheid met de monetaire doelstellingen toe, waarbij ook moet worden acht geslagen op de externe positie (met name de wisselkoers). Voorts zal het onder die omstandigheden moeilijker kunnen worden de geleidelijke terugkeer naar het structurele tekort van 4 à 5 % te realiseren.

Wel duidelijk is dat de vormgeving van een eventueel aanvullend beleid in belangrijke mate bepalend is voor de mogelijke terugkeer naar het aanvaardbare structurele tekort. Het is dan ook noodzakelijk dat eventuele maatregelen het reële uitzicht bieden op spoedig te realiseren inverdieneffecten, dan wel gepaard gaan met beleidsbeslissingen die de noodzakelijke benedenwaartse flexibiliteit van het financieringstekort waarborgen. De tijdelijke tekortvergrotingen mogen uiteraard niet leiden tot een duidelijk conflict met de langere-termijndoelstellingen van het monetaire beleid. In deze context zijn ook van belang de vooruitzichten met betrekking tot een verdere vermindering van het inflatietempo. Van een zodanige vermindering zal ook een gunstige invloed uitgaan op het mogelijke kapitaalmarktberoep van de overheid. Bij een weer toenemen van de inflatie is het uitbannen van de structurele onevenwichtigheden niet meer mogelijk.

#### *c. Overige kwantitatieve uitgangspunten*

De studiegroep is voorts tot de conclusie gekomen dat de in de basisprojectie berekende *reële groei* van het nationale inkomen van 3% per jaar voor de periode 1978–1982 een realistisch uitgangspunt is voor de vaststelling van de structurele begrotingsruimte. Tentatieve calculaties hebben uitgewezen, dat bij een substantieel aanvullend beleid de reële groei van het nationale inkomen vermoedelijk niet hoger zal uitkomen dan 3 à 3¼% per jaar. Onder die omstandigheden zou het hanteren van een fractioneel hogere groeivoet bij de berekening van de begrotingsruimte aanvaardbaar kunnen zijn. De studiegroep wijst er in dit verband echter wel met nadruk op, dat aldus aan een deel van de «inverdieneffecten» van een eventueel aanvullend beleid een aanwending wordt gegeven, zodat de nettokosten van dit beleid (in termen van het financieringstekort gemeten) in dat geval hoger zouden uitkomen dan blijkt uit de «spoorboekjes» die in de CEC-nota zijn opgenomen (in de spoorboekjes zijn de belastingopbrengsten die met de extra groei samenhangen verwerkt in de raming van de mutatie in het financieringstekort).

Voor de ten behoeve van de berekening van de structurele belastingopbrengsten te hanteren *macro-economische progressiefactor* adviseert de studiegroep, ook na een nadere analyse, het getal 1,16 te blijven hanteren. Op zichzelf gezien zou het niet ondenkbaar zijn bij de progressiefactor een fractioneel hogere waarde te kiezen (tot 1,20). Gezien de onzekerheidsmarges waarmee de kwantificering is omgeven en gezien de gewenste stabiliteit van het budgettaire kader heeft de studiegroep echter een voorkeur voor handhaving van de trendmatige progressiefactor op 1,16. Naar haar oordeel zou het kiezen van de bovenwaarden voor zowel de groei als de progressiefactor naar alle waarschijnlijkheid te zeer een overschatting inhouden.

#### *d. Enkele vereenvoudigingsvoorstellen*

De studiegroep heeft, ten slotte, de methodiek van de normering van de begroting bestudeerd; zij adviseert enkele vereenvoudigingen aan te brengen. De belangrijkste betreft een zodanig *gewijzigde opbouw van de begrotingsruimte* dat alleen de groei van de relevante uitgaven en de wijzigingen in de belastingafdracht aan fondsen en de Europese Gemeenschappen als beslag op de begrotingsruimte worden beschouwd.

Voorgesteld wordt voorts de ontwikkeling van *de druk van de collectieve lasten* die resulteert uit de middellange-termijnramingen en waarin het regeringsbeleid moet zijn verwerkt te splitsen in afzonderlijke normen voor de rijksbegroting, de sociale verzekering en de overige publiekrechtelijke lichamen en deze ook afzonderlijk te toetsen. Ten aanzien van het Rijk dient de structurele drukstijging die met de jaarbegroting gepaard gaat jaarlijks te blijven binnen de drukverzwaring die in de middellange-termijnraming besloten ligt. Ten aanzien van de *niet-belastingmiddelen* adviseert de studiegroep de thans gehanteerde methodiek van toetsing aan een norm voor de collectieve lasten in zijn algemeenheid te continueren. Wel acht zij het

wenselijk dat, ten einde verstarring bij het begrotingsbeleid te voorkomen, het mogelijk wordt gemaakt uitgavenmutaties met mutaties in niet-belastingmiddelen te compenseren voor zover er een rechtstreekse relatie tussen beide is en voor zover de niet-belastingmiddelen duidelijk geen collectieve last zijn in de eigenlijke zin.

Ten aanzien van de *problematiek van de garanties* als alternatief voor rijksuitgaven adviseert de studiegroep tot handhaving van de geldende richtlijnen voor het tot nu toe met de sociale woningbouw gevoerde beleid. Dit betekent dat het financieren van uitgaven via een rechtstreeks (door de overheid te garanderen) beroep op de kapitaalmarkt, als alternatief voor de financiering via de rijksbegroting, budgettair gezien bij voorkeur vermeden dient te worden. Wordt een dergelijke financieringsmethode toch onvermijdelijk respectievelijk wenselijk geacht, dan dient dit gepaard te gaan met een bijstelling van het structurele begrotingstekort.

# Hoofdstuk 2. Uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid

## 2.1. DE GRONDGEDACHTEN VAN HET STRUCTURELE BEGROTINGSBELEID

Het beleid ten aanzien van de omvang van de uitgaven en de inkomsten van de overheid, het begrotingsbeleid in algemene zin, is een belangrijk onderdeel van het macro-economische beleid. In de jaren zestig werd een begin gemaakt met het zogenoemde structurele of trendmatige begrotingsbeleid. Hierbij werd beoogd het begrotingsbeleid te passen in de economische ontwikkeling op middellange termijn. Daarbij werd als invalshoek genomen dat de particuliere sector van de Nederlandse economie over meerdere jaren gemiddeld een besparingoverschot realiseert. Dit besparingoverschot is in beginsel beschikbaar voor de financiering van het tekort van de overheid. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat een deel van het besparingoverschot van de particuliere sector nodig is voor kapitaalverstrekking in het kader van de ontwikkelingshulp, waartoe op de lopende rekening van de betalingsbalans een corresponderend positief saldo is vereist.

Toepassing van het structurele begrotingsbeleid levert belangrijke voordelen op, zowel uit economisch als uit bestuurlijk oogpunt.

In de eerste plaats kan het op langere termijn op elkaar afstemmen van overheidsfinanciën en ontwikkelingstendenties elders in de economie bijdragen tot de realisering van een evenwichtige groei van de gehele economie. Doordat meevallers in de belastingontvangsten in de conjuncturele hausse, of tegenvallers bij een vertraging van de economische ontwikkeling, niet doorwerken in de overeengekomen uitgavenprogramma's heeft het structurele begrotingsbeleid voorts een dempende invloed op de conjunctuurbeweging, hetgeen eveneens bijdraagt tot een evenwichtige ontwikkeling op lange termijn. Uit bestuurlijk oogpunt is van belang dat het structurele begrotingsbeleid een kader biedt voor een middellange-termijnplanning van overheidsactiviteiten en door het normeren van het begrotingstekort een juiste afweging van uitgaven en ontvangsten bevordert.

In de loop van de tijd zijn de kwantitatieve uitgangspunten voor het structurele begrotingsbeleid verschillende malen aangepast aan de zich wijzigende economische omstandigheden. Zo werd de gehanteerde trendmatige groeivoet van het nationale inkomen enkele malen aangepast aan veranderde groeiperspectieven. Voorts werd de macro-economische progressiefactor in enkele stappen teruggebracht van de aanvankelijke waarde van 1,33 tot een niveau van 1,16. Ook werd het structureel gewenste begrotingstekort aangepast aan veranderde verhoudingen tussen besparingen en investeringen in de particuliere sector en werd de absolute norm voor het tekort vervangen door een relatering aan het nationale inkomen.

Wat de methodiek van het structurele begrotingsbeleid betreft dient te worden vermeld, dat in de begroting 1975 werd overgegaan van het systeem van scheiding van de reële en de nominale ruimte naar het stelsel van de totale ruimte. Onder het oude systeem was de begrotingsruimte in verband met de verwerking van de zuiver nominale ontwikkeling (prijsstijging) onderverdeeld in verschillende compartimenten (reële ruimte, proportionele nominale ruimte en de nominale progressiekop), elk met zijn eigen bestemming. Dit systeem bleek te gecompliceerd en verhinderde een duidelijk zicht op het wezen van het structurele begrotingsbeleid. Bij de toepassing van het stelsel van de totale ruimte worden de prijsstijgingen die voor

het komende jaar, respectievelijk gemiddeld voor de latere jaren, worden verwacht in de ruimteberekening verwerkt. Ook wordt door het verlaten van de compartimentenindeling de presentatie doorzichtiger.

Ondanks deze veranderingen zijn de grondgedachten van het structurele begrotingsbeleid sinds het begin van de jaren zestig in hoofdzaak ongewijzigd gebleven. De conjuncturele en, naar geleidelijk duidelijk werd, ook de zwaarwegende structurele problemen die sinds 1972/73 optraden, hebben de toepassing de laatste jaren evenwel aanzienlijk bemoeilijkt.

## **2.2. NIEUWE ASPECTEN BIJ DE TOEPASSING VAN HET STRUCTURELE BEGROTINGSBELEID IN HET RECENTE VERLEDEN**

De ingrijpende wijzigingen, die zich sinds 1972 in de Nederlandse economie hebben voorgedaan, hebben tot belangrijke verschillen geleid bij de toepassing van het structurele begrotingsbeleid vergeleken met de jaren daarvoor; met name hebben deze verschillen betrekking op de oriëntatie van het begrotingsbeleid op het evenwichtsherstel, de externe positie en de financiering van het begrotingstekort.

### **2.2.1. Actiever evenwichtsbevorderend begrotingsbeleid**

In het verleden kon bij de invulling van de kwantitatieve elementen worden uitgegaan van een structureel min of meer evenwichtige economische ontwikkeling. Gegeven de middellange-termijnperspectieven voor de particuliere sector sloot de overheid zich met haar begrotingsbeleid daarbij aan op een wijze, die de aanwezig veronderstelde evenwichtige ontwikkeling op middellange termijn niet zou verstoren. Weliswaar konden in de particuliere sector trendmatige veranderingen optreden – bij voorbeeld een wijziging van het besparingsoverschot – doch zolang daarbij geen wezenlijke beleidsdoelinden (m.n. ter zake van groei en werkgelegenheid) in gevaar kwamen, paste de overheid zich hierbij aan.

Sinds 1972/73 is echter het structurele evenwicht in de Nederlandse economie duidelijk verstoord. Dit kan in het bijzonder worden afgemeten aan de omvangrijke structurele werkloosheid. In deze situatie zou het onjuist zijn geweest de begroting zonder meer aan te passen aan de structurele ontwikkeling in de particuliere sector. Het volledig aanpassen van het financieringstekort aan het toegenomen besparingsoverschot van de particuliere sector zou weliswaar op korte termijn het bestedingstekort kunnen verminderen, maar zou daarmee nog niet bijdragen tot de oplossing van het probleem van de onevenwichtige samenstelling van de bestedingen (met name de te lage bedrijfsinvesteringen) op langere termijn. In tegendeel; door de negatieve neveneffecten zou het herstel van evenwichtige verhoudingen op middellange termijn worden gefrustreerd. Ter verwerkelijking van laatstgenoemde doelstelling is daarom een breed scala van instrumenten nodig voor het realiseren van de economisch-politieke doelstellingen op middellange termijn. In dat beleid dient de vaststelling van het begrotingstekort haar afgeleide functie te verliezen en moet het begrotingsbeleid worden geïntegreerd in het totale macro-economische beleidskader. Kenmerkend voor deze integratie is, onder meer, de veel directere relatie die de laatste jaren wordt gelegd tussen de mogelijke inkomensgroei van de particuliere sector en de expansiemogelijkheden van de collectieve sector. In dit verband krijgt voorts de wijze waarop de beschikbare begrotingsruimte wordt ingevuld grote betekenis voor het verwezenlijken van de algemene doeleinden.

Het meer sturende karakter van het begrotingsbeleid blijkt enerzijds uit de begrotingsuitgaven die worden gedaan ter stimulering van bedrijfsinvesteringen. Anderzijds stelt ook de voor het behouden en scheppen van arbeidsplaatsen noodzakelijke matiging van de kostenstijging, voor zover die stijging het gevolg is van hoge collectieve lasten en de afwenteling daarvan, eisen aan de wijze waarop de begrotingsruimte wordt ingevuld. Dit geldt zowel voor maatregelen gericht op matiging van de structurele groei van die lasten, als voor begrotingsuitgaven gericht op rechtstreekse lastenvermindering.

### 2.2.2. Het externe beeld

Een volgend element, dat door de recente ontwikkelingen in een ander licht is komen te staan, is de betekenis van de betalingsbalans bij de bepaling van de omvang van het aanvaardbare structurele begrotingstekort en van eventuele wijzigingen daarvan.

De algebraïsche som van de besparingsoverschotten en -tekorten van de verschillende binnenlandse sectoren komt tot uiting in het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans. Wordt het structurele begrotingstekort geheel afgestemd op het besparingsoverschot van de andere sectoren dan zal, op langere termijn, de lopende rekening in evenwicht zijn. Er is evenwel extern een lopend overschot nodig om de deviezen te verdienen die nodig zijn voor de financiering van onze ontwikkelingshulp, voor zover die met kapitaalexport gepaard gaat. Om dit doel ten aanzien van de lopende rekening te bereiken dient, zoals eerder in deze paragraaf reeds werd aangegeven, het begrotingstekort te worden afgestemd op het structurele besparingsoverschot van de particuliere sector minus het bedrag aan ontwikkelingshulp dat via de kapitaalrekening van de betalingsbalans loopt. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid van de situatie dient er uiteraard mede op te worden gelet of de bedrijfsinvesteringen zich bevinden op het peil dat gewenst wordt geacht met het oog op de creatie van arbeidsplaatsen en de economische groei.

In het begin van de jaren zeventig werd in de omstandigheid, dat – uitgaande van evenwichtige wisselkoersverhoudingen – het verwachte saldo op de lopende rekening, na correctie voor de invloed van incidentele en conjuncturele factoren, afweek van het structureel gewenste saldo, aanleiding gevonden het structurele begrotingstekort bij te stellen, opdat het nationale besparingsoverschot zich zou kunnen aanpassen aan de daarvoor gestelde norm. Aangenomen kon worden, dat de met die bijstelling gepaard gaande verschuivingen in de verschillende deelgebieden van onze economie – investeringen, de produktiestructuur, arbeidsmarkt – zouden bijdragen tot een evenwichtige ontwikkeling.

In deze samenhang is verandering gekomen sedert een aantal jaren geleden de exploitatie van aardgas een nauwelijks kwantificeerbare, maar in elk geval grote invloed op onze economie is gaan uitoefenen. Zowel de uitvoer van aardgas en de invoersubstitutie als de aanpassing van de bestedingen in de produktiestructuur aan de beschikbaarheid van aanvankelijk relatief goedkope energie hebben hun stempel op de lopende rekening van de betalingsbalans gedrukt. De tijdelijke grote overschotten op de lopende rekening in de jaren 1972–1976 konden dan ook niet zonder meer worden aangemerkt als even zovele aanwijzingen van een wezenlijke onevenwichtigheid in onze economie in de zin van onderbesteding die door een vergroting van het structurele begrotingstekort zou moeten worden geredresseerd. Een vergroting van de exportontvangsten uit hoofde van uitbreiding van de uitvoer van aardgas, die geen enkele relatie heeft met de binnenlandse inkomensvorming door middel van het gebruikelijke beslag op produktiefactoren, geeft immers geen indicatie omtrent een verandering in de interne economische situatie. Het beoordelen van de situatie en het bepalen van de mate van noodzakelijke aanpassingen moesten daardoor veel meer geschieden aan de hand van binnenlandse criteria, zoals de werkloosheid en monetaire overwegingen; daarbij moest dan nog naar conjuncturele en structurele invloeden worden onderscheiden.

Een en ander betekende ook dat de grote overschotten op de lopende rekening niet alleen via een op expansie gericht bestedingenbeleid konden worden bestreden doch dat zij, met name om een te krachtige opwaartse druk op de gulden tegen te gaan, mede moesten worden gecompenseerd door bevordering van de kapitaalexport.

Inmiddels lijkt de externe situatie weer aanzienlijk te zijn gewijzigd. Ondanks de netto baten die het aardgas nu en in de eerstkomende jaren oplevert en zal opleveren, zijn er duidelijke aanwijzingen dat het abnormaal hoge



overschot op de lopende rekening is verdwenen. Dit aspect krijgt te meer gewicht omdat met het naderen van de jaren tachtig ook het tijdstip naderbij komt, waarop de positieve invloed van het aardgas voor de betalingsbalans aan betekenis gaat inboeten. Een verdere verscherping van de betalingsbalansproblematiek kan voortvloeien uit de te verwachten uitbreiding van de Europese Gemeenschappen, in welk kader dan gedurende een reeks van jaren een additionele middelenoverdracht zal moeten plaatsvinden, en uit de te verwachten trendmatige achteruitgang in de ruilvoet ingeval de grondstoffen een relatieve prijsstijging zullen ondergaan.

Voorts zal het overschot op de lopende rekening door realisering van de met het oog op de creatie van arbeidsplaatsen dringend gewenste verhoging van de investeringsquote kunnen teruglopen. Zoals gezegd dient dan ook bij het scheppen van een redelijke uitgangsstelling voor de lange termijn bijzondere aandacht te worden besteed aan de betalingsbalanspositie. Bij verwaarlozing van dit aspect moet worden gevreesd voor een verzwakking van de wisselkoers en voor een weer sterk toenemende inflatie.

### **2.2.3. De financiering van het begrotingstekort**

Een derde verschil met het verleden vloeit voort uit het relatief oplopen van het begrotingstekort en de consequenties daarvan voor de financierbaarheid van het tekort. In het verleden hebben zich weliswaar ook wel relatief omvangrijke financieringstekorten voorgedaan, doch deze gingen meestal samen met overbesteding en met een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Normaliter kon er echter van worden uitgegaan dat, wanneer het begrotingstekort was afgestemd op het structurele besparingsoverschot in de particuliere sector, dit tekort zonder ongewenste nevenverschijnselen op de kapitaalmarkt zou kunnen worden gefinancierd. Dit is niet onder alle omstandigheden vanzelfsprekend. Zowel het financieringstekort van de overheid als het besparingsoverschot van de andere sectoren hebben de laatste jaren relatief een veel grotere omvang aangenomen.<sup>1</sup> Het staat, zoals de ervaring in de afgelopen jaren ook heeft uitgewezen, allerm minst vast dat een zoveel groter besparingsoverschot van de particuliere sector direct, of via de institutionele beleggers, op de binnenlandse kapitaalmarkt steeds volledig aan de overheid zal worden aangeboden. De beleggingsvoorkeur behoeft daarmee niet in overeenstemming te zijn. In dat geval blijft de voor de overheid beschikbare binnenlandse kapitaalmarkt-ruimte ten achter bij het besparingsoverschot van de particuliere sector, dat dan voor een deel kort wordt aangehouden en/of wordt belegd in het buitenland. Is het financieringstekort van de overheid groter dan die ruimte en zou onder de geschetste omstandigheid toch worden gepoogd dat tekort volledig op de kapitaalmarkt te dekken, dan zou dit ongewenste gevolgen hebben. Ofwel het extra beroep zou ten koste gaan van de privésector, ofwel de binnenlandse rentetarieven zouden zodanig worden opgedreven dat kapitaaltoevoer uit het buitenland zou worden uitgelokt, de koers van de gulden een opwaartse druk zou ondergaan en de relatieve kostenontwikkeling van ons land, althans op korte termijn, ongunstig zou worden beïnvloed.

Aangetekend moet hierbij worden, dat de geschetste kapitaalmarktverhoudingen zich met name zullen voordoen indien ook overigens de economie door onevenwichtigheden wordt gekenmerkt; zij behoeven minder te worden gevreesd wanneer in de reële sfeer nieuwe, evenwichtige verhoudingen zijn hersteld. Een en ander betekent wel dat gedurende de eerstkomende jaren van geleidelijk evenwichtsherstel de spanning tussen het besparingsoverschot en de private sector en de beschikbaarheid ervan voor de overheid nog wel actueel zal zijn. Het zal in die periode onvermijdelijk kunnen zijn een gedeelte van het financieringstekort van het Rijk langs monetaire weg te dekken, omdat de andere weg, aanpassing van het tekort aan de financieringsmogelijkheden op de kapitaalmarkt, tot onderbesteding zou leiden.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1.

# Hoofdstuk 3. Kwantificering van het structureel aanvaardbare begrotingsstekort voor de jaren tot 1982

De in hoofdstuk 2 kort weergegeven grondgedachten van het structurele begrotingsbeleid dienen ook de basis te zijn voor het beleid dat in de komende jaren zal moeten worden gevoerd. Bij de toepassing ervan zal terdege rekening moeten worden gehouden met de gewijzigde economische omstandigheden en in het bijzonder met de bestaande en bij ongewijzigd beleid voortdurende onevenwichtigheden. Mede in het licht daarvan behouden de gesignaleerde nieuwe elementen bij de vormgeving van het beleid ook voor de toekomst hun betekenis.

Kernpunt van het structurele begrotingsbeleid blijft de bepaling van de doelstelling voor het op langere termijn te verwezenlijken begrotingstekort voor het Rijk. Alvorens op dit punt tot conclusies te komen is het noodzakelijk nader in te gaan op de bestaande en voor de komende jaren te verwachten economische onevenwichtigheden.

## 3.1. DE ONEVENWICHTIGHEDEN IN DE ECONOMIE

De jaren zestig werden gekenmerkt door een snelle groei van het reële nationale inkomen, die mede mogelijk werd gemaakt door een hoge en vrij stabiele investeringsquote. De bruto-investeringen van bedrijven in vaste activa (excl. woningen) beliepen gedurende de periode 1961 t/m 1971 gemiddeld circa 15,5% van het bruto nationale produkt<sup>2</sup>. In 1972 trad evenwel een plotselinge, vrij omvangrijke daling van de investeringsquote op, waarop in volgende jaren geen wezenlijk herstel is gevolgd. Bijlage 2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de investeringen sinds het begin van de jaren zestig.

De teruggang van de investeringsquote van bedrijven kan enerzijds worden toegeschreven aan slechtere afzetverwachtingen als gevolg van de (mede door de oliecrisis veroorzaakte) omvangrijke en langdurige terugval van de internationale conjunctuur en anderzijds aan de geleidelijke daling van de bedrijfsrendementen in de loop van de jaren zestig, die mede haar oorzaak vond in de sterke stijging van de reële arbeidskosten.

Ook de werkloosheid nam in 1972 zeer sterk toe, nl. van 69 000 in 1971 tot 115 000 manjaren. Zij is daarna in snel tempo blijven stijgen tot 225 000 in 1976. Een lichte daling in 1977 tot 210 000 mag niet als een wezenlijke omhooggang van de trend worden gezien.

De in 1972 opgetreden trendbreuken bij de investeringen in de werkloosheid moeten worden aangemerkt als een plotseling zichtbaar worden van reeds voordien bestaande omvangrijke structurele problemen in de Nederlandse economie. Deze werden aanvankelijk versluierd door de gunstige conjunctuur, maar traden in de jaren zeventig door de ongekend hevige teruggang in de conjunctuur verscherpt aan de dag.

Gelijktijdig met de gesignaleerde verstoring in de reële sfeer deden zich ook in de monetaire sfeer negatieve tendenties voor. De groei van de liquiditeitsmassa bedroeg in de periode 1972 tot en met 1977 gemiddeld bijna 15% per jaar en overtrof daarmee die van het nominale nationale inkomen met gemiddeld 3% per jaar. Hierdoor liep de liquiditeitsquote – die in de jaren zestig vrijwel onafgebroken was gedaald – met 4,5 à 5 punten<sup>3</sup> op tot ruim 39%. Deze stijging deed zich met name voor bij de z.g. secundaire liquiditei-

<sup>2</sup> In lopende prijzen.

<sup>3</sup> Gecorrigeerd voor statistische vertekeningen als gevolg van overhevelingen van spaargelden naar termijndeposito's in samenhang met veranderingen in de rentestructuur, alsmede voor een reeksbreuk als gevolg van de wijziging in de rapportage.

ten, hetgeen overigens aan de monetaire relevantie ervan niets afdoet. Daarmee moet wel van een sterke verruiming van de liquiditeits situatie worden gesproken ook al kan daarbij een enkele kanttekening worden geplaatst. Het is namelijk niet uitgesloten dat zich in de genoemde periode een zekere structurele verschuiving heeft voorgedaan in het aanhoudingsgedrag van de particuliere sector; deze verschuiving zou dan in verband moeten worden gebracht met de beduchtheid voor inflatieversnelling en mitsdien voor rentestijging. Voor het overige hield de toeneming van de liquiditeitsgraad in de Nederlandse economie in belangrijke mate verband met de teleurstellende conjuncturele ontwikkeling.

In de loop van 1977 is de ongunstige liquiditeitsontwikkeling tot staan gekomen. Mede dankzij een met geldscheppende instellingen overeengekomen matiging van het tempo van monetaire expansie vond in dat jaar geen verdere verruiming van de liquiditeitsverhoudingen plaats.

De Nederlandse volkshuishouding verkeert thans in de situatie die zowel economisch als financieel en monetair een eind verwijderd is van de structureel evenwichtige situatie waarop het regeringsbeleid is gericht.

a. De investeringsquote van het bedrijfsleven is te laag, hetgeen leidt tot een sterk onvoldoende aanwas van nieuwe arbeidsplaatsen. Het financieringsoverschot van de particuliere sector is daardoor groter dan normaal.

b. Behalve van een structureel lage investeringsquote is er sprake van onderbezetting die sectoraal is gelokaliseerd.

c. De binnenlandse liquiditeitsverhoudingen zijn thans ruimer dan uit een oogpunt van de monetaire beheersbaarheid in een structureel evenwichtige situatie moet worden geacht.

De macro-economische verkenning van de CEC duidt op een voortdoring in vele opzichten van de onevenwichtigheden. In dit rapport is, zoals in hoofdstuk 1 reeds is uiteengezet, uitgegaan van de tendenties zoals die voor de middellange termijn en voor de jaren tachtig zijn geschetst in de z.g. *basisprojectie* in deze verkenning, omdat een nadere invulling van het beleid bij de afronding van de studie nog niet had plaatsgevonden. Dit betekent wel dat de uitkomsten voor de kerngegevens nog enige wijziging kunnen ondergaan, zonder dat de conclusies ten aanzien van de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort hierdoor overigens lijken te kunnen veranderen. Het noodzakelijke herstel van de investeringsquote en de perspectieven voor de externe positie, met name in de jaren voor 1982, kunnen niet anders dan tot de slotsom leiden dat conclusies ten aanzien van de aanvaardbare omvang van het structurele tekort eerder te ruim dan te krap moeten zijn geformuleerd. De volumegroei van het netto nationale inkomen zal zich volgens de basisprojectie enigszins herstellen ten opzichte van de ongunstige uitkomsten van de laatste jaren, maar zal met een accres van 3% niettemin sterk achterblijven bij de gemiddelde groei van ruim 5% in het decennium 1964–1974. Doordat de investeringen in bedrijven volgens de prognoses parallel zullen toenemen met de produktie van bedrijven (beide 3,5%) zal de investeringsquote gemeten naar nationaal inkomen enigszins toenemen. De toeneming is evenwel verre van voldoende om een zodanige groei van het aantal arbeidsplaatsen te bewerkstelligen als nodig is om een verder accres van de werkloosheid te voorkomen. Integendeel, uit de prognoses vloeit, indien althans geen nadere maatregelen worden getroffen, een verdere forse toeneming voort.

Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans zou zich van de meest recente terugval in zekere mate herstellen, doch het beeld voor 1982 – een overschot van 1,5 à 2% van het nationale inkomen – kan ook op dit punt eenszins de ongerustheid wegnemen indien in aanmerking wordt genomen dat de baten vanwege het aardgas in deze projectie zijn inbegrepen en in 1982 de vermindering van de positieve invloed daarvan op de betalingsbalans voor de deur staat. De nota van de CEC geeft daarover nadere informatie.

## **3.2. CONSEQUENTIES VOOR DE OMVANG VAN HET STRUCTURELE BEGROTINGSTEKORT**

Het is hier niet de plaats in te gaan op het beleid in al zijn aspecten dat nodig is om de ontwikkelingslijnen in een richting te buigen die naar een evenwichtigere economische situatie leidt. Nodig is wel aan te geven welke orde van grootte van het structurele begrotingstekort in meer evenwichtige economische omstandigheden doelstelling moet zijn. Het is duidelijk dat in de zogenaamde overgangperiode, waarin de investeringen zich nog in onvoldoende mate zullen hebben hersteld, een enigszins groter begrotingstekort kan worden aanvaard. De mate waarin dit het geval kan zijn valt moeilijk exact vast te stellen. Belangrijke factoren voor de beoordeling daarvan zijn onder meer de wijze van aanwending van de «kop» op het structurele begrotingstekort, de totale monetaire ontwikkeling en de koersbeweging van de gulden. Van fundamenteel belang is eveneens dat de tekorten in de overgangperiode niet zodanig groot zijn dat de terugkeer naar het begrotingstekort, dat onder meer evenwichtige omstandigheden noodzakelijk is, de facto onmogelijk wordt. Het betreft hier al met al een uitermate complexe problematiek met een onlosmakelijke onderlinge samenhang tussen de genoemde factoren.

In het volgende zal in eerste instantie van het financieringstekort c.q. het begrotingstekort van de gehele overheid worden gesproken. Aangezien het financieringstekort van de lagere overheid zich minder voor beleidsbeïnvloeding leent, zal ten slotte het tekort van het Rijk centraal moeten worden geplaatst. In een latere fase zullen dan ook de conclusies omtrent het overheidstekort in die voor het tekort van het Rijk worden «vertaald».

### **3.2.1. De uitgangssituatie**

Voor het lopende jaar wordt voor de overheid een financieringstekort op kasbasis verwacht van ca. 5,5% van het nationale inkomen. Dit is aanmerkelijk hoger dan gedurende vele jaren tot het midden van het lopende decennium werd gerealiseerd; alleen in de periode 1964 – 1968 werden incidenteel tekorten van ca. 5% benaderd, doch deze leidden toen tot aanzienlijke liquiditeitstekorten van het Rijk of de overheid en gingen ten dele gepaard met negatieve saldi op de betalingsbalans. Het cijfer voor 1978 is ook hoger dan de doelstelling van 4 à 5%, die in het recente verleden voor het structurele tekort werd aangehouden (zie Miljoenennota 1977, blz. 37).

Het hoge cijfer voor 1978 hangt voor een deel samen met de conjuncturele omstandigheden die hebben genoopt tot een complex van tijdelijke aanvullende maatregelen, maar ook afgezien daarvan werd het verantwoord geacht in het licht van de bijzonder moeilijke economische situatie de eerder gestelde norm althans tijdelijk te overschrijden. Daarbij is mede het lage investeringspeil van bedrijven in aanmerking genomen. Zoals reeds werd opgemerkt is als gevolg daarvan het financieringsoverschot van de particuliere sector groter dan normaal, zodat ook het kapitaalmarktaanbod waarop de overheid een beroep kan doen relatief ruim zal zijn. Gegeven de externe monetaire doelstellingen laat het zich echter aanzien dat in 1978, evenals in de drie voorafgaande jaren een deel van het overheidstekort buiten de kapitaalmarkt, en dus monetair, zal moeten worden gefinancierd.

### **3.2.2. De vooruitzichten op grond van de CEC-prognoses**

De basisprojectie van de macro-economische verkenning van de CEC impliceert een financieringstekort van de overheid voor 1982 op kasbasis van ca. 4,5%. De beoordeling van de aanvaardbaarheid van een zodanig percentage voor 1982 kan het best geschieden door mede de noodzaak van een beleid gericht op vermindering en zo mogelijk eliminering van de bestaande onevenwichtigheden in de beschouwing te betrekken. De daaruit resulterende aanpassing zal nl. gepaard gaan met wijziging van verschillende grootheden die bij die beoordeling een rol spelen.

### 3.2.3. Het aanvaardbare begrotingstekort van de overheid

#### 3.2.3.1. *Het financieringsoverschot van de particuliere sector*

Het staat buiten twijfel dat tot het terugdringen van de werkloosheid in de komende jaren een substantiële verhoging van de investeringsquote een belangrijke bijdrage zal moeten leveren. Het is hier niet de plaats in te gaan op alle voorwaarden die voor het bereiken van deze doelstelling – o.a. betere afzetverwachtingen en voldoende winstgevendheid van de bedrijven – moeten worden verwezenlijkt en die mede een rol dienen te spelen bij de nadere vormgeving van het budgettaire beleid. Voor de overwegingen omtrent de aanvaardbare omvang van het begrotingstekort vraagt hier wel de aandacht, dat in aanmerking genomen dat de basisprognose van de CEC een geringe stijging van de investeringsquote ten opzichte van het nationale inkomen inhield (zie par. 3.1), voor de komende jaren met een, zeker ten opzichte van 1978, maar stellig ook ten opzichte van de prognose 1982, belangrijke vergroting van het middelenbeslag uit dien hoofde moet worden gerekend. Daarbij moet overigens wel in de beschouwing worden betrokken dat de komende jaren van de bedrijfsinvesteringen een groeiend deel via de overheidsbegroting zal worden gefinancierd c.q. gegenereerd. Voor zover dat het geval is zal de toeneming van het rechtstreekse beslag op de particuliere besparingen uit hoofde van het investeringsaccres worden beperkt.

Toch zal bij realisering van het voor het bereiken van een aanvaardbaar werkloosheidsniveau noodzakelijke investeringspeil het beroep dat buiten de overheid op de particuliere besparingen zal worden gedaan ongetwijfeld duidelijk toenemen. Daartegenover moet een vrij stabiel verloop van die besparingen worden verwacht. Dit houdt in dat het besparingsoverschot van de particuliere sector dat in de meest recente jaren op een historisch gezien hoog peil heeft gelegen (zie bijlage 1) bij een terugkeer in de komende jaren naar evenwichtiger economische omstandigheden een duidelijke terugval te zien zal geven. Voorts dient men niet uit het oog te verliezen, dat de met het oog op de creatie van arbeidsplaatsen dringend gewenste verhoging van de investeringsquote, het saldo op de lopende rekening op de betalingsbalans en daarmee ook het besparingsoverschot in de particuliere sector kan doen verminderen. Dit vormt een aanwijzing te meer dat het structurele begrotingstekort tegen die tijd lager moet zijn dan de tekorten die gedurende de laatste jaren gemiddeld werden gerealiseerd (1975 t/m 1978; ruim 5%).

#### 3.2.3.2. *Het voor de overheid beschikbare kapitaalmarktaanbod*

Zoals uit bijlage 1 eveneens blijkt, was er in de tweede helft van de jaren zestig sprake van een hoog niveau van de particuliere investeringen, dat uitging boven dat van de particuliere besparingen. Het particuliere spaartekort zal ertoe hebben bijgedragen dat de overheid het relatief omvangrijke financieringstekort niet voor een groter deel op de kapitaalmarkt kon financieren. De financieringsproblematiek werd in zoverre vergemakkelijkt dat, bij een gemiddeld in die periode opgetreden tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans, enige netto-kapitaalimport uit het buitenland plaatsvond. In de meest recente jaren, 1975/1977, was de situatie met betrekking tot de betalingsbalans en het particuliere spaaroverschot een geheel andere. Een ten opzichte van de periode 1964/1970 ongewijzigd financieringstekort van de overheid op kasbasis ging gepaard met een historisch hoog spaaroverschot van de particuliere sector. Hierdoor kon de overheid haar kapitaalmarktberoep uitbreiden, terwijl bovendien ruimte bleef voor netto-kapitaalimport. Dit laatste was evenwel ontoereikend om het overschot op de lopende rekening in deze periode geheel te compenseren. In samenhang met deze externe ontwikkeling trad er een omvangrijke appreciatie van de gulden op.

In de komende jaren moet worden gerekend met lagere overschotten op de lopende rekening, terwijl, zoals reeds is opgemerkt, als gevolg van toenevende investeringen en een daarbij achterblijvende groei van de besparingen het spaaroverschot van de particuliere sector aanzienlijk zal afnemen. Daartegenover zal het financieringstekort van de overheid gemiddeld in de periode t/m 1982 niet ongewijzigd op het hoge niveau van 1978 kunnen blijven liggen. Bij de vraag in hoeverre het financieringstekort dat voor de komende jaren wordt verwacht op de kapitaalmarkt zal kunnen worden gefinancierd, spelen de volgende factoren een belangrijke rol. Het kapitaalmarkt-aanbod van de particuliere sector, verminderd met het beroep zal<sup>4</sup> vermoedelijk op het peil blijven van dat in de afgelopen jaren. Weliswaar leidt de stijging van de investeringen tot een stijgende financieringsbehoefte bij het bedrijfsleven (en daarmee tot een lager netto-kapitaalmarkt-aanbod) doch daar staan enkele tegengesteld gerichte factoren tegenover. De belangrijkste is de reeds genoemde factor dat de overheid zelf door een toeneming van de vermogensoverdrachten en kredieten (o.a. als gevolg van de Wet op de Investeringsrekening) in deze gestegen financieringsbehoefte van het bedrijfsleven zal voorzien. Daarnaast zal mogelijk weer in toenemende mate financiering van de investeringen uit eigen middelen kunnen geschieden, indien via het nog te formuleren beleid enige daling van de arbeidsinkomensquote kan worden bewerkstelligd.

Een andere factor die van invloed is op de kapitaalmarkttruimte voor de overheid is de noodzakelijk te achten netto-kapitaaluitvoer. Om de uit het overschot in de lopende rekening van de betalingsbalans mogelijk voortvloeiende appreciatie van de gulden zoveel mogelijk tegen te gaan dient het overschot immers zoveel mogelijk te worden gecompenseerd door kapitaaluitvoer. Evenals in de jaren 1975/1977 beperkt deze externe randvoorwaarde, zij het in wat minder sterke mate, dus het mogelijke kapitaalmarktberoep door de overheid.

Uit deze prognoses van de kapitaalmarktontwikkeling resulteert al met al weliswaar enige stijging van de kapitaalmarkttruimte voor de overheid ten opzichte van die in de afgelopen jaren toen deze 4,2% van het nationale inkomen beliep, doch veel meer dan 4,5% lijkt door de overheid niet op de kapitaalmarkt te kunnen worden geleend.

Bij een beoordeling van deze vooruitzichten met betrekking tot de kapitaalmarkt kan voorts nog het volgende worden opgemerkt. De sterk toegenomen financieringsbehoefte van met name het Rijk in de laatste jaren is aanleiding geweest om langs verschillende wegen een vergroting van het kapitaalmarktberoep te bereiken. Er is een begin gemaakt met de activiteiten van de Staat op de onderhandse kapitaalmarkt. Deze vorm van kapitaalmarktberoep heeft thans een belangrijk aandeel in de schatkistfinanciering. In 1977 vond een kwart van het totale kapitaalmarktberoep op deze wijze plaats. Voorzichtigheid is hier overigens wel geboden, omdat de lagere overheid in aanzienlijke mate juist op deze markt haar tekort financiert. Daarnaast werd de frequentie waarmee staatsleningen op de openbare markt werden geplaatst sterk opgevoerd: 1970 t/m 1974 2 à 3 per jaar; 1975 t/m 1977 6 à 7 per jaar. Om de plaatsingsmogelijkheden van de particuliere sector niet aan te tasten en de met het oog op de wisselkoers noodzakelijke kapitaaluitvoer niet onmogelijk te maken zijn ook aan een verdere vergroting van deze frequentie grenzen gesteld. Dit blijkt ook uit de toegenomen buitenlandse belangstelling voor Nederlandse staatsleningen. Recentelijk was meer dan 30% van het totaal toegewezen bedrag afkomstig uit het buitenland terwijl in het verdere verleden percentages van minder dan 10 normaal waren. Het gevaar dat de eerdergenoemde wisselkoersdoelstelling niet wordt bereikt neemt daardoor toe.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat behalve de in voorgaande paragrafen genoemde macro-economische en financiële factoren ook de technische grenzen van het mogelijke kapitaalmarktberoep bij ca. 4,5% van het nationale inkomen in de komende jaren duidelijk lijkt te zijn bereikt. Zolang het feitelijke tekort daar boven uitgaat, zal er waarschijnlijk nog geen sprake kunnen zijn van een volledig neutrale financiering van het tekort.

<sup>4</sup> Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen.

### 3.2.3.3 *Monetaire gezichtspunten*

In paragraaf 3.1 is gewezen op de ontstane onevenwichtigheden in de monetaire sfeer. In het kader van het herstel van een gezonde economie zal het nodig zijn, dat ook de binnenlandse liquiditeitsverhoudingen weer geleidelijk minder ruim worden, zodat in een uiteindelijk structurele evenwichtssituatie ook normale liquiditeitsverhoudingen zullen bestaan. Een hoge liquiditeitsquote betekent dat de «remweg» van monetaire maatregelen ter beheersing van de omvang van de bestedingen van de particuliere sector relatief lang is. Hoewel de actuele situatie geen aanleiding geeft aan deze bestedingen beperkingen te stellen, is toch een blijvende aantasting van de effectiviteit van het monetaire instrument met het oog op de besturingsmogelijkheden in de toekomst hoogst ongewenst. Hier komt bij, dat een te grote monetaire expansie en te ruime liquiditeitsverhoudingen ook reeds in de huidige situatie voor meer specifieke markten (zoals de markt in bestaande woningen) ongewenste gevolgen kunnen hebben – en ook hebben gehad – terwijl de inflatieverwachtingen hierdoor bovendien kunnen worden gevoed. De doelstelling van normalisering van de liquiditeitsverhoudingen heeft duidelijke consequenties voor het na te streven begrotingstekort. Te noodzakelijker is het nl. onder de geschetste omstandigheden dat het tekort zo spoedig als mogelijk en verantwoord is weer wordt afgestemd op de mogelijkheden die de kapitaalmarkt op langere termijn zal bieden voor neutrale financiering. Immers, extra monetaire financiering zou alleen dan niet met een verder oplopen van de liquiditeitsquote gepaard gaan, indien de korte-kredietverlening van het bankwezen aan de particuliere sector voor langere tijd sterk zou worden beperkt. Dit laatste lijkt echter voorshands, zonder een fors herstel van de financieringsverhoudingen bij het bedrijfsleven dan thans wordt voorzien, niet realiseerbaar zonder dat het bedrijfsleven onder druk komt te staan, en dit zou weer nadelig zijn voor het noodzakelijke herstel van de investeringen.

In de vorige paragraaf is intussen de verwachting uitgesproken dat de overheid de eerstkomende jaren nog een beroep op de liquiditeitscreatie niet zou kunnen vermijden. De verwezenlijking van de doelstelling van het monetaire beleid, de liquiditeitsquote, de gewenste geleidelijke daling te laten ondergaan, zal hierdoor uiteraard stellig worden bemoeilijkt.

Dit laatste is typisch een problematiek van de overgangperiode die nog wordt gedomineerd door structurele onevenwichtigheden. Concrete uitspraken over de aanvaardbare omvang van het feitelijke financieringstekort in deze periode kunnen thans niet worden gedaan. Wel blijkt uit het voorgaande dat, indien tot verdere tekortvergrotenende maatregelen zou worden besloten, de kans op strijdigheid met de monetaire doelstellingen wordt vergroot. Daarnaast zal het onder die omstandigheden – maar een en ander hangt uiteraard in niet onbelangrijke mate af van de vormgeving van bedoelde maatregelen – moeilijker kunnen worden de geleidelijke terugkeer naar het structurele tekort van 4 à 5% te realiseren. Het is dan ook noodzakelijk dat eventuele maatregelen, die tot een vergroting van het feitelijke tekort leiden, het reële uitzicht bieden op spoedig te realiseren inderdieneffecten, dan wel gepaard gaan met beleidsbeslissingen die de noodzakelijke benedenwaartse flexibiliteit van het financieringstekort waarborgen. Daarnaast moet onder alle omstandigheden een evident conflict met langere-termijndoelstellingen van het monetaire beleid worden vermeden. Bij de beoordeling van dit laatste aspect dient ook aan de vooruitzichten met betrekking tot een verdere vermindering van het inflatietempo groot gewicht te worden toegekend. Van een vermindering van het inflatietempo zal een gunstige invloed kunnen uitgaan op het mogelijke kapitaalmarktberoep van de overheid.

### 3.2.3.4. Externe gezichtspunten

In de voorgaande paragrafen is reeds een aantal aspecten van de externe ontwikkeling ter sprake gekomen dat ook voor de definitieve oordeelvorming omtrent het structureel aanvaardbare begrotingstekort van betekenis is. De periode van grote, aan het aardgas toe te schrijven en daarmee niet als fundamenteel onevenwichtig aan te merken betalingsbalansoverschotten is ten einde. De basisprojectie van de CEC-nota geeft, met alle onzekerheden aan het ramen van een saldogrootheid van deze aard verbonden, voor 1982 een overschot van 1,5 à 2% van het nationale inkomen, waarmee, op zich zelf gezien, een marge wordt gelaten boven de via de kapitaalrekening lopende ontwikkelingshulp. De stijging van de investeringsbehoefte op lange termijn is hierbij echter nog niet in aanmerking genomen. Een sterkere stijging van de investeringsquote dan in de prognose is begrepen zal alleen dan de externe positie niet aantasten als daar een overeenkomstige vermindering van andere bestedingen dan wel een verhoging van het productiepeil tegenover staat. Fundamenteler is dat ook in 1982 het aardgas nog zijn stempel op de lopende rekening van de betalingsbalans drukt, een factor die in de jaren daarna sterk in betekenis zal inboeten hetgeen verdere structurele aanpassingen van de Nederlandse economie zal vergen. Daarnaast kan de betalingsbalansproblematiek in de jaren tachtig verscherpen door de te verwachten uitbreiding van de Europese Gemeenschappen, in welk kader dan gedurende een reeks jaren een additionele middelenoverdracht zal moeten plaatsvinden. Voorts moet gerekend worden met een trendmatige achteruitgang in de ruilvoet in geval de grondstoffen een relatieve prijsstijging zullen ondergaan. Integendeel lijkt het een moeilijke opgave, het binnenlandse evenwicht te verwezenlijken zonder het externe daarbij in gevaar te brengen.

Een tweede extern gezichtspunt vloeit voort uit de noodzaak een betalingsbalansstructuur na te streven die tevens is afgestemd op een zodanige wisselkoersontwikkeling dat de internationale concurrentiepositie zoveel mogelijk gehandhaafd blijft. Evenwicht op de totale betalingsbalans, te bereiken door voldoende kapitaaluitvoer, moet daarom doelstelling zijn.

In de komende jaren zal naar wordt verwacht de ontwikkeling van de lopende rekening van de betalingsbalans minder gunstig zijn dan in het recente verleden het geval is geweest. Het laat zich evenwel aanzien dat in de overgangperiode kapitaaluitvoer gewenst zal blijven. Gezien ook de vele onzekerheden ten aanzien van onder meer het toekomstige verloop van de wereldhandel zij er in dit verband op gewezen dat het overschot op de lopende rekening in feite kleiner kan worden dan thans wordt verwacht. Bij beduidende verschillen tussen raming en realisatie op dit punt kan uiteraard ook de visie op de wenselijke kapitaalstromen bijstelling behoeven.

### 3.2.3.5. Conclusies

De voorgaande overwegingen samenvattende is de studiegroep tot de gevolgtrekking gekomen dat een structureel begrotingstekort in het begin van de jaren tachtig van meer dan 5% van het nationale inkomen beslist te hoog is. Het streven zou moeten zijn het tekort volledig op de kapitaalmarkt te dekken. Gezien de thans bestaande liquiditeitsruimte en de waarschijnlijk onvermijdelijke liquiditeitstekorten van de overheid in de overgangsfase moet aan deze doelstelling met kracht worden vastgehouden. Wat de mogelijkheden op de kapitaalmarkt betreft, deze zullen naarmate de evenwichtssituatie weer dichter wordt benaderd, in sterker mate door het resterende besparingsoverschot van de particuliere sector worden bepaald. Maar ook dan vertonen zij, afhankelijk van het op die markt gevoerde beleid, steeds een zekere marge. Daarvan kan met een flexibele aanpassing aan de beleggingspreventies van het publiek gebruik worden gemaakt. Zij mag echter niet worden overschat. In de eerste plaats moet voor de particuliere sector ook in de overgangperiode voldoende ruimte worden gelaten, wil de doelstelling van een in de komende jaren oplopende investeringsquote niet in gevaar



worden gebracht. In de tweede plaats moge nogmaals op het gevaar worden gewezen dat een toestroming van kapitaal uit het buitenland wordt uitgelokt. Daarmee zou niet alleen het in paragraaf 3.2.3.4 aangeduide wisselkoersbeleid worden doorkruist maar eveneens het beleid gericht op beheersing van de binnenlandse liquiditeitsontwikkeling.

De studiegroep acht het, gezien de bestaande onzekerheden, onder meer ten aanzien van de vormgeving van het overigens te voeren beleid, niet mogelijk het als doelstelling na te streven feitelijke begrotingstekort in de overgangperiode zeer exact te kwantificeren.

In het licht van het vorenstaande heeft zij mede in haar beschouwingen betrokken de grootte van het kapitaalmarktberoep dat de overheid in de jaren zestig en zeventig onder wisselende omstandigheden heeft weten te verwezenlijken. Zelden werd daarbij, in verhouding tot het nationale inkomen, een percentage van boven de 4 bereikt. Zelfs over de onevenwichtige jaren 1975–1977, toen de private besparingen de netto-investeringen aanzienlijk overtroffen – zie bijlage 1 – was het gemiddelde niet meer dan 4,2. De studiegroep acht het niet verantwoord uitsluitend op het kompas van deze historische cijfers te varen, maar wil mede op grond van die gegevens als haar oordeel uitspreken dat een aanvaardbaar structureel begrotingstekort voor de gehele overheid tussen 4 en 5% van het nationale inkomen zal moeten liggen waarbij, indien de investeringsquote op een meer aanvaardbaar niveau komt te liggen, een ontwikkeling in de richting van het laagste cijfer moet worden aanbevolen.

### **3.3. HET AANVAARBARE BEGROTINGSTEKORT VOOR HET RIJK**

Zoals is opgemerkt in paragraaf 3.2 moet uit het toelaatbare tekort van de gehele overheid nog dat van de centrale overheid worden afgeleid. Weliswaar is in beginsel een zekere beleidsbeïnvloeding van het gedrag van de lagere overheden en daarmee een meer doelgerichte uitsplitsing mogelijk, doch het verdient de voorkeur de te verwachten ontwikkeling van het tekort van de lagere overheid, zolang dit een zekere grens niet overschrijdt, als een gegeven te aanvaarden en dit op de doelstelling voor het tekort voor de gehele overheid in mindering te brengen. Op grond van trendmatige tendenties in het verleden en de prognose tot 1982 moet het verantwoord worden geacht voor het financieringstekort van de lagere overheid op kasbasis te rekenen met een orde van grootte van 1,5% van het nationale inkomen. Gegeven de in de vorige paragraaf geformuleerde doelstelling voor de gehele overheid kan alsdan voor het Rijk de gevolgtrekking worden gemaakt dat het financieringstekort op kasbasis tussen 2,5 en 3,5% zou moeten liggen en een geleidelijke daling tot beneden 3% zou moeten worden nagestreefd.

# Hoofdstuk 4. Overige kwantitatieve uitgangspunten

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele andere kwantitatieve uitgangspunten die van belang zijn voor het structurele begrotingsbeleid, te weten

- het structurele niveau van de belastingopbrengst;
- de trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen;
- de trendmatige waarde van de macro-economische progressiefactor.

Een kwantitatief inzicht in deze grootheden is noodzakelijk, omdat zij (in hoofdzaak) bepalend zijn voor de trendmatige endogene groei van de belastingontvangsten. Deze wordt immers bepaald als het produkt van progressiefactor, groei van het nationale inkomen en trendmatig niveau van de belastingopbrengsten in het voorafgaande jaar, waarbij voor het volumedeel van de groei van het nationale inkomen met de trendwaarde wordt gerekend en de prijscomponent op de feitelijke waarde wordt gesteld.

## 4.1. HET STRUCTURELE NIVEAU VAN DE BELASTINGOPBRENGST

Op in hoofdstuk 5.2 nader uiteen te zetten gronden wordt voorgesteld in de toekomst voor het structurele niveau van de belastingontvangsten uit te gaan van de zogenaamde bruto-opbrengst, dat wil zeggen de opbrengst voor aftrek van de aandelen toekomstende aan het Gemeente- en het Provinciefonds, het Rijkswegenfonds, de Europese Gemeenschappen en de Investeringsrekening. Omdat met ingang van de begroting 1978 de begrotingsruimte op kasbasis wordt bepaald, dient ook de structurele belastingopbrengst op kasbasis te luiden. De bepaling van het structurele niveau van de belastingontvangsten is met name onder de huidige omstandigheden een arbitraire aangelegenheid. Daarvoor zou kennis omtrent het structurele niveau van tal van macro-economische grootheden noodzakelijk zijn en deze is niet aanwezig. Naar het oordeel van de studiegroep is het, onder de veronderstelling dat de bezettingsgraad op middellange termijn niet verandert, verantwoord uit te gaan van de meest recente raming van de feitelijke belastingopbrengst over 1978 na correctie voor enkele conjuncturele en incidentele factoren. Deze raming beloopt thans f 80 mld. Bij de bepaling van de begrotingsruimte voor 1979, i.c. bij de voorbereiding van de Miljoenennota 1979, zou rekening houdend met de eerder genoemde correcties als startpunt van de ruimteberekening moeten worden gekozen de dan geraamde vermoedelijke uitkomsten inzake de feitelijke belastingontvangsten over 1978.

## 4.2. DE TRENDMATIGE REËLE GROEIVOET VAN HET NATIONALE INKOMEN

In de periode 1973 t/m 1975 is bij het trendmatige begrotingsbeleid gerekend met een groeivoet van het nationale inkomen van 4,2%; dit is de bovengrens van de door de Studiegroep Begrotingsruimte in haar eerste rapport aangegeven waarde van 3,8% à 4,2%. Op basis van medio 1975 ter beschikking gekomen indicaties over de ontwikkeling van de Nederlandse economie op middellange termijn is met ingang van de begroting 1976 de trendmatige groeivoet bijgesteld tot 3,75%. In de CEC-nota van 1977 werd de groeiraming verlaagd tot ca. 3,5% 's jaars.

Blijkens de huidige projectie moet echter met een nog bescheidener trendmatig tempo van de reële groei worden gerekend. Deze terugval vindt vooral zijn oorzaak in minder gunstige perspectieven voor de groei van de wereldhandel. Blijkens de nota «Macro-Economische Verkenning op middellange termijn 1978–1982» van de Centrale Economische Commissie schat het Centraal Planbureau de expansie van de wereldhandel voor de komende periode op gemiddeld 6% per jaar, bij een gerealiseerde groeitrend in de jaren zestig van meer dan 9%. Onder deze omstandigheden zou, bij ongewijzigd beleid, de produktie van bedrijven met niet meer dan circa 3,5% per jaar kunnen worden uitgebreid. Omdat de produktie van de overheid naar verwachting nauwelijks zal stijgen en daarnaast een ruilvoetverlies waarschijnlijk is, moet met een reële groeivoet van het nationale inkomen van nog geen 3% per jaar worden gerekend. De raming van het ruilvoetverlies is met een relatief grote onzekerheidsmarge omgeven. Uit de nota van de Centrale Economische Commissie kan echter worden afgeleid dat ook wanneer de ontwikkeling van de uitvoerprijzen ongeveer overeenkomstig die van de invoer zou verlopen – met andere woorden wanneer geen ruilvoetverlies zou optreden – de reële groeivoet van het nationale inkomen niet veel hoger zal uitkomen dan ongeveer 3%. De volumestijging van onze export, die in de centrale projectie uitgaat boven de groei van de wereldhandel, zal onder die omstandigheden namelijk sterk onder druk komen te staan en langs die weg de gunstige invloed op de reële groei van het nationale inkomen van een eventuele beperking van het ruilvoetverlies teniet doen.

Op grond van het voorgaande is de studiegroep tot de conclusie gekomen dat – indien de beleidsaanpassingen buiten beschouwing worden gelaten – voor de berekening van de begrotingsruimte voor de jaren tot 1982 kan worden uitgegaan van een trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen van rond 3%. Met nadruk zij er daarbij op gewezen dat dit cijfer niet los kan worden gezien van de aan de prognose van het Centraal Planbureau ten grondslag liggende beleidsveronderstellingen en verdere ontwikkelingen. Bij een kabinetsbeleid gericht op o.a. beheersing van de loonkostenontwikkeling zou een groeivoet kunnen worden gerealiseerd die mogelijk fractieel hoger zal uitkomen dan de eerdergenoemde 3%.

Op meer dan 3,25% lijkt, zelfs bij een substantieel aanvullend beleid, echter niet te kunnen worden gerekend. Overigens moet wel op het volgende worden gewezen. Indien door een pakket maatregelen, gefinancierd via een verdere tekortvergroting in de overgangperiode, inderdaad een groeivoet van 3,25% per jaar zou resulteren en het kabinet zijn uitgavenplan mede op laatstgenoemde groeivoet zou baseren, wordt aan een deel van de «inverdieneffecten» van het aanvullende beleid een aanwending gegeven. Daardoor komen de nettokosten van dit beleid, gemeten in termen van het financieringstekort, hoger uit dan blijkt uit de in de CEC-nota opgenomen spoorboekjes. In laatstgenoemde spoorboekjes zijn immers de belastingopbrengsten die met de extra groei samenhangen verwerkt in de raming van de mutatie in het financieringstekort.

### 4.3. DE TRENDMATIGE PROGRESSIEFACTOR

Onder de progressiefactor wordt, in navolging van de daarvoor in het eerste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte gekozen definitie, verstaan het quotiënt van de relatieve endogene verandering in de belastingopbrengst en de relatieve verandering in het netto nationale inkomen tegen marktprijzen. Ten einde de aansluiting met het nationale inkomen zo goed mogelijk te waarborgen is voor de belasting uitgegaan van de opbrengst op batenbasis<sup>5</sup>. Omdat op middellange termijn de progressiefactor op batenbasis niet of nauwelijks afwijkt van die op kasbasis, kan de eerstgenoemde zonder bezwaar worden gehanteerd bij de berekening van de trendmatige begrotingsruimte, hoewel deze ruimte met ingang van de begroting 1978 op kasbasis is gedefinieerd.

<sup>5</sup> Dit heeft als bijkomend voordeel dat de gevolgen van wijzigingen in het fiscale regime ook op batenbasis kunnen worden verwerkt. De berekening van de gevolgen op kasbasis is namelijk, met name voor de kohierbelastingen, een moeilijke en in veel gevallen arbitraire aan gelegenheid.

In het eerste rapport van de studiegroep is een uitvoerige analyse gegeven van het verloop van de progressiefactor in de periode 1950–1970. In dit rapport zal daarom de nadruk worden gelegd op de ontwikkeling sinds het begin van de jaren zeventig. Het verloop van de progressiefactor in deze periode zal worden getoetst aan de ramingen ter zake in het eerste rapport van de studiegroep. Waar nodig zal worden teruggegrepen naar de ontwikkeling in eerdere jaren. Het verloop van de macro-economische progressiefactor in de periode 1970/1976 is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1. Progressiefactor tegen marktprijzen

1970	1,22		
1971	1,42		
1972	1,09		
1973	0,96		
1974	1,17		
1975	2,33		
1976	1,25		
Gemiddeld 1970-1976	1,35		
Idem, exclusief 1975	1,19		
Eerste rapport studiegroep (voor de periode 1973-1975)	1,12	à	1,16

De grote verschillen in de macro-progressiefactor van de afzonderlijke jaren zijn een uitvloeisel van het grillige verloop van jaar op jaar van de deelprogressiefactoren. In bijlage 3 is een gedetailleerd overzicht per belasting gegeven van de deelprogressiefactoren in de periode 1970/1976. Daarbij zijn de belastingen in een drietal categorieën ingedeeld. Deze categorieën betreffen, in navolging van de in het eerste rapport gehanteerde verdeling, de inkomsten-, de loon- en de dividendbelasting, de hoeveelheidsbelastingen en de overige belastingen.

Op het feitelijke verloop en op de voor de komende jaren te verwachten ontwikkeling van de progressiefactor van de drie genoemde categorieën belastingen zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan. Daaraan gaat een aantal opmerkingen van algemene aard vooraf.

De schommelingen in de progressiefactor vloeien in hoofdzaak voort uit mutaties in de grondslagelasticiteit<sup>6</sup>; de tariefelasticiteit<sup>7</sup> is in het algemeen tamelijk stabiel. Ontwikkelingen die leiden tot een wijziging in het economische beeld werken dus, via de grondslagelasticiteit, vrijwel direct door in de progressiefactor.

Van de cijfers in tabel 1 is vooral de relatief hoge waarde van de progressiefactor in 1971 en 1975 opvallend. Met name de voor 1975 gerealiseerde elasticiteit – op de achtergrond waarvan bij de bespreking van de deelprogressiefactoren nader zal worden ingegaan – wijkt sterk af van de in het verleden gerealiseerde waarden. In de periode 1950/1970 schommelde de progressiefactor namelijk in het algemeen tussen ruwweg 0,75 en 1,5. Een waarde van 2,3, zoals die voor 1975, wijkt hiervan wel heel sterk af. Vooruitlopend op de latere behandeling kan hier reeds worden vastgesteld dat bij de berekeningen van gemiddelden over het verleden die mede bij oordeelsvorming over de toekomst worden betrokken het jaar 1975 buiten beschouwing dient te blijven.<sup>8</sup>

Sedert het begin van de jaren zeventig is enige verschuiving opgetreden in het gewicht van de deelgroepen van belastingen. Over een wat langere periode gezien blijken de verschuivingen evenwel vrij sterk beperkt van omvang te zijn. In 1965 bedroeg het aandeel van de inkomsten-, de loon- en de dividendbelasting 45,6 %, dat van de hoeveelheidsbelastingen 14,3 % en dat van de overige belastingen 40,1 %. Voor 1976 luiden deze percentages resp. 45,4, 10,8 en 43,8. Indien en voor zover het fiscale beleid in de komende jaren zal zijn gericht op een stabilisering van de bestaande verhoudingen tussen directe en indirecte belastingen zullen gewichtverschuivingen in die periode vermoedelijk beperkt blijven en dus geen grote invloed op de waarde van de progressiefactor uitoefenen.

<sup>6</sup> De grondslagelasticiteit is het quotiënt van de relatieve verandering in de belastinggrondslag en de relatieve verandering van het nationaal inkomen.

<sup>7</sup> De tariefelasticiteit geeft de verhouding weer tussen de relatieve endogene verandering in de belastingopbrengst en de relatieve verandering van de groei van de belastinggrondslag.

<sup>8</sup> Bij de analyse van het verloop van de progressiefactor in de periode 1950–1970 (eerste rapport van de studiegroep) is eveneens een jaar buiten beschouwing gelaten, namelijk 1958. Ook toen resulteerde als gevolg van de zeer kleine mutatie in het nationale inkomen een extreem hoge, niet betrouwbare progressiefactor; destijds werd zelfs een waarde van ongeveer 8 bereikt.

De feitelijke progressiefactor bedroeg in de periode 1970/1976, doch exclusief het jaar 1975, gemiddeld 1,19. Daarmee ligt dit gemiddelde iets boven de door de studiegroep in het eerste rapport voor de jaren 1973/1975 geschatte trendmatige waarde van de progressiefactor ad 1,12 à 1,16 en de in werkelijkheid gehanteerde waarde van 1,16.

#### 4.3.1. De progressiefactor van de loon-, inkomsten- en dividendbelasting

De progressiefactor van deze groep belastingen bereikte, zoals blijkt uit bijlage 3, met name in het jaar 1975 een extreem hoge waarde. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de relatief omvangrijke loonstijging in dat jaar. Tegelijkertijd namen de fiscale winsten in de sfeer van de zelfstandigen, ondanks het in het algemeen toch weinig florissante economische beeld, betrekkelijk sterk toe. De mede als uitvloeisel van fiscale stimuleringsmaatregelen relatief gunstige binnenlandse bestedingssituatie heeft hiertoe vermoedelijk bijgedragen, waarnaast het regime ten aanzien van de fiscale afschrijvingen mogelijk mede tot een opwaartse druk op het fiscale winstniveau heeft geleid. Al met al ging het hier om een vrij uitzonderlijke samenloop van omstandigheden.

Gemiddeld genomen bereikte de progressiefactor van deze groep belastingen in de periode 1970 t/m 1976 (exclusief 1975) een waarde van 1,59. Dit niveau sluit nauw aan bij het gemiddelde van de in de afgelopen twee decennia gerealiseerde waarden van 1,50 à 1,67. De waarde van 1,50 werd, na een continue daling, bereikt aan het einde van de jaren zestig. Nadien is er dus weer een duidelijke stijging opgetreden. In de eerste plaats heeft het oplopen van de arbeidsinkomensquote tot deze ontwikkeling bijgedragen. Een tweede factor wordt gevormd door de relatief sterke groei van de inkomensoverdrachten van het Rijk en van de sociale-verzekeringsector aan de sector gezinnen. Deze groei komt niet of slechts ten dele tot uitdrukking in de groei van het nationale inkomen. Zij manifesteert zich echter wel in de belastinggrondslag van de loon- en de inkomstenbelasting. Daartegenover heeft vermoedelijk de inkomensnivellering in de recente jaren de waarde van de elasticiteit enigszins gedrukt.

Uit het in de nota «Macro-economische verkenning op middellange termijn 1978–1982» geschetste beeld van de te verwachten economische ontwikkeling komt naar voren, dat het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen in de komende jaren zich niet al te zeer zal wijzigen en dat de groei van de inkomensoverdrachten ruwweg parallel zou verlopen met de groei van het nationaal inkomen. Dit heeft op zich zelf gezien een min of meer stabiliserende invloed op de deelprogressiefactor van de naar het persoonlijk inkomen geheven belastingen. Gelet op de ruime onzekerheidsmarges waarmee de middellange-termijnprognose is omgeven, hecht de studiegroep eraan, voor de waarde van de deelprogressiefactor een marge aan te houden. Naar haar oordeel mag voor de periode 1977/1982 als geheel – althans bij ongewijzigd beleid – voor deze categorie belastingen een progressiefactor van 1,55 à 1,60 worden gehanteerd. Bij een beleid, gericht op het terugdringen van het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen en op een (verdere) beheersing van de groei van de overdrachtsinkomens, zou de waarde van de deelprogressiefactor van de inkomsten-, de loon- en de dividendbelasting onder druk komen te staan.

Een eventuele invoering van het door prof. Hofstra voorgestelde systeem van inflatieneutrale belastingheffing – waarover het kabinet nog geen beslissing heeft genomen – zal wel budgettaire gevolgen hebben, doch deze zullen voorshands als autonome maatregelen worden verwerkt. Pas op langere termijn zal mogelijk de noodzaak zich voordoen de progressiefactor aan te passen.

#### 4.3.2. De progressiefactor van de naar volume geheven belastingen

De dalende tendens in de elasticiteit van deze deelgroep belastingen in de periode 1950/1970 heeft zich in de afgelopen jaren voortgezet en wel in nog enigszins sterkere mate dan was verwacht. Tot het einde van de jaren vijftig bedroeg de elasticiteit trendmatig ongeveer 0,8. Daarna daalde zij – vooral onder invloed van de relatief geringe endogene opbrengstgroei van de tabaksaccijns – geleidelijk tot 0,5. Aanvankelijk leek voor de jaren na 1970 een stabilisering van de elasticiteit op een waarde van circa 0,5 mogelijk: de studiegroep kwam dan ook in het eerste rapport tot een waarde van 0,4 à 0,5. De daling zette zich echter voort en over de jaren 1970 tot en met 1976 (excl. 1975) werd een progressiefactor gerealiseerd van gemiddeld 0,30 à 0,35 (zie bijlage 3).

Een belangrijke oorzaak is geweest dat in deze periode de inflatoire component in de totale groei van het nationaal inkomen relatief hoog was, nl. gemiddeld ongeveer 80% tegen circa 50% in de jaren zestig. Andere oorzaken lagen in de ten opzichte van de jaren vijftig en zestig sterk teruggelopen groei-voet van het verbruik van benzine en in een aantal degressief werkende ontwikkelingen in de sfeer van de motorrijtuigenbelasting.

Gelet op de thans waarneembare dalende trend in de inflatie is een zeker herstel van de elasticiteit van de hoeveelheidsbelastingen aannemelijk. Een terugkeer naar het op het eind van de jaren zestig bereikte niveau lijkt evenwel weinig waarschijnlijk, daar ook de volumecomponent van het nationale inkomen naar verwachting zal achterblijven bij het indertijd gerealiseerde peil. Bovendien wordt een verder gaande degressieve ontwikkeling in de sfeer van de benzineaccijns en de motorrijtuigenbelasting verwacht. Mede in aanmerking genomen de op basis van de middellange-termijnprognose verwachte relatie tussen nationaal inkomen en bestedingen mag naar het oordeel van de studiegroep voor de komende jaren voor de categorie van de naar volume geheven belastingen met een gemiddelde progressiefactor van ongeveer 0,4 worden gerekend.

#### 4.3.3. De progressiefactor van de categorie van de overige belastingen

De elasticiteit van deze restgroep van belastingen bereikte in de periode 1970 tot en met 1976 (exclusief 1975) een gemiddelde waarde van 1,03. Het zwaarst wegen in deze groep de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. Hun aandeel in de totale opbrengst van de groep beliep in de afgelopen jaren gemiddeld 56 resp. 28%: de deelprogressiefactor kwam gemiddeld uit op 1,01 resp. 1,15. Voor de overige belastingen in deze groep werd gezamenlijk een progressiefactor gerealiseerd van ongeveer 0,9.

Zoals uit bijlage 3 blijkt had ook voor deze categorie belastingen het cijfer voor 1975 ad 1,94 een uitzonderlijk karakter. In mindere mate was dit in 1971 het geval. In beide jaren waren met name de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting daarvoor verantwoordelijk. In het navolgende wordt op beide belastingen nader ingegaan.

##### *De omzetbelasting*

De groei van de belaste bestedingen bleef over de periode 1970 tot en met 1976 (excl. 1975) als geheel enigszins achter bij de groei van het nationaal inkomen. Theoretisch zou onder die omstandigheden de progressiefactor van de omzetbelasting – althans bij afwezigheid van aanzienlijke verschuivingen binnen het bestedingspakket – beneden een waarde van 1 moeten liggen. Blijkens bijlage 3 was dat echter gemiddeld niet het geval. Wel werd een lage waarde van ver beneden 1 bereikt in de jaren 1972 tot en met 1974, toen de nominale groei van de belaste bestedingen duidelijk bij die van het nationaal inkomen is achtergebleven.

In 1975 daarentegen gaven de belaste bestedingen, mede als gevolg van de in eerste aanleg als conjunctureel bedoelde fiscale lastenverlichtingen,

een sterke groei te zien, namelijk van ruim 12%, terwijl het nationaal inkomen, voornamelijk als gevolg van ontwikkelingen in de voor de belastingopbrengst niet of nauwelijks relevante sectoren, slechts een vrij geringe nominale stijging vertoonde. Dit resulteerde in een hoge progressiefactor. In 1971 had de hoge berekende elasticiteit andere oorzaken. Een daarvan is wellicht een foutieve schatting van de uit fiscale maatregelen voortvloeiende budgettaire gevolgen en daarmee dus ook van de endogene groei van de opbrengst. Ook zal een zekere, door de groei van de welvaart teweeggebrachte, verschuiving van goederen belast met het lage b.t.w.-tarief naar goederen die onder het algemene b.t.w.-tarief vallen een rol hebben gespeeld, een factor overigens die ook in andere jaren enige betekenis kan hebben gehad. In welke mate deze factoren de waarde van de progressiefactor in de periode 1970/1976 en in het bijzonder in 1971 hebben beïnvloed is niet te kwantificeren.

Omdat blijkens de prognoses voor de middellange termijn voor de eerstkomende jaren geen grote discrepantie tussen de groei van de belaste bestedingen en die van het nationale inkomen zal optreden, mag voor de omzetbelasting ook voor de komende periode met een progressiefactor van 1 worden gerekend.

#### *De vennootschapsbelasting*

De ontwikkeling bij de vennootschapsbelasting verliep de afgelopen jaren in belangrijke mate tegengesteld aan de conjunctuur. Omdat de vennootschapsbelasting een proportioneel tarief kent, ligt de elasticiteit van deze belasting in beginsel rond 1, zolang de belastinggrondslag, de fiscale vennootschappelijke winst, ongeveer in dezelfde mate groeit als het nationale inkomen. Die grondslag kan niet rechtstreeks uit macro-grootheden worden afgeleid. Als indicatie kan het zogenoemde «overig inkomen» (gecorrigeerd voor het aan zelfstandigen toe te rekenen arbeidsinkomen) worden genomen. In de afgelopen jaren is de groei van dit inkomen aanzienlijk bij die van het nationaal inkomen achtergebleven, zodat op grond van deze indicatie een gemiddelde progressiefactor van minder dan 1 had mogen worden verwacht. Over de periode 1970 tot en met 1976 (excl. 1975) was de realisatie echter gemiddeld 1,15. Een factor die dit cijfer in belangrijke mate heeft beïnvloed betreft het aardgas. Zoals in par. 4.3.3 nog zal worden uiteengezet is door het aardgas de deelprogressiefactor van deze belasting – en mede daardoor de macro-progressiefactor – gedrukt. Exclusief de aardgassector zou de deelprogressiefactor van de vennootschapsbelasting in de periode 1970/1976 (exclusief 1975) gemiddeld ongeveer 1,30 hebben bedragen. In het navolgende zal van de deelprogressiefactor inclusief het aardgas worden uitgegaan.

De elasticiteiten van de afzonderlijke jaren, waaronder de uitschieter in 1975, laten zich niet exact verklaren en wel door het ontbreken van gedetailleerde gegevens over de mate van samenhang tussen de fiscale winstontwikkeling en de winstgroei zoals die in het overige inkomen tot uitdrukking komt. Enkele verklarende factoren kunnen echter wel worden genoemd.

Wat het verschil tussen belastinggrondslag en overig inkomen betreft bestaat een belangrijk verschil tussen de wijze waarop fiscaal de afschrijvingen plaatsvinden (op basis van historische kostprijs) en de wijze waarop dat gebeurt in de nationale rekeningen c.q. bij de berekening van de groei van het nationale inkomen (op basis van vervangingswaarde). Bij een versnelling van de inflatie, zoals in de periode 1970 tot en met 1976 is opgetreden, lopen de fiscale afschrijvingen minder snel op dan de afschrijvingen op basis van vervangingswaarde. Als gevolg daarvan stijgt de grondslagelasticiteit van de vennootschapsbelasting en daarmee – bij een voor deze belasting constante tariefelasticiteit – de deelprogressiefactor.

Een tweede factor die de berekende deelprogressiefactor van de vennootschapsbelasting in de afgelopen periode positief kan hebben beïnvloed hangt samen met de aanzienlijke uitbreiding in relatief korte tijd van de fiscale investeringsfaciliteiten. Voorlopige gegevens inzake de kosten van de in-

vesteringsaftrek over 1973 en 1974 wijzen erop, dat het werkelijke gebruik van de faciliteiten – nog afgezien van het moment waarop de aftrek in de belastingopbrengst tot uitdrukking komt – enigszins lager is uitgekomen dan waarmee op basis van macro-investeringscijfers is gerekend. Vermoedelijk van meer betekenis is dat op grond van dezelfde gegevens de indruk bestaat dat een deel van de bedrijven die investeringsaftrek hebben geclaimd, een fiscaal verlies leed; voor zover dit verlies tijdelijk is worden hun claims pas over enkele jaren – via de verliescompensatie – gehonoreerd<sup>9</sup>. Mogelijk geldt dit ook, en wellicht in nog sterkere mate, voor de vervroegde afschrijvingen. Bij de berekening van de progressiefactor konden deze voorlopige indicaties, die bovendien nog slechts een tweetal jaren betreffen, onvoldoende worden verwerkt. Daardoor is wellicht het middelenverlies onderschat. Dit heeft de progressiefactor in opwaartse richting beïnvloed.

De voor de komende jaren te verwachten deelprogressiefactor van de vennootschapsbelasting is, zoals uit het voorgaande duidelijk blijkt, met een ruime onzekerheidsmarge omgeven. Voor zover inderdaad de genoemde factoren de werkelijke progressiefactor in de periode 1970 tot en met 1976 omhoog hebben gestuwd, zullen zij naar mag worden aangenomen in de komende periode in tegenovergestelde richting gaan werken, en dus een drukende werking op de progressiefactor uitoefenen. Zo zal door de verwachte vertraging in het inflatietempo en gegeven het verschil in afschrijvingsmethodiek de toeneming van de fiscale winst op zich zelf gezien gaan achterblijven bij de groei van het nationaal inkomen; daarnaast zal althans een deel van de eerder mede door de investeringsfaciliteiten opgebouwde verliescompensatie worden geëffectueerd.

Naar het oordeel van de studiegroep moet daarom voor de komende jaren wat betreft de vennootschapsbelasting met een elasticiteit worden gerekend die niet méér dan ongeveer 1 zal bedragen. Ook indien het gevoerde beleid een zekere verlaging van de arbeidsinkomensquote tot gevolg heeft, moet – gegeven de niet erg sterke relatie tussen het verloop van de opbrengst van de vennootschapsbelasting en de ontwikkeling van deze quote – deze conclusie worden gehandhaafd. De uit de eventuele invoering van de voorstellen van prof. Hofstra voortvloeiende wijzigingen zullen op overeenkomstige wijze als bij de inkomstenbelasting worden behandeld.

De resterende belastingen van de groep overige belastingen zijn sterk heterogeen. Dit bemoeilijkt zowel een analyse van de gerealiseerde progressiefactor – te zamen gemiddeld 0,9 – als een gefundeerde prognose. De studiegroep acht het verantwoord voor deze restgroep voor de komende periode te rekenen met een progressiefactor conform het in het recente verleden gerealiseerde gemiddelde ad 0,9.

Rekening houdend met de gewichten van elk van de besproken belastingen en van de restgroep in het totaal van de categorie overige belastingen kan voor het totaal een progressiefactor worden berekend van 0,95 à 1,00.

#### *De betekenis van het aardgas*

Met ingang van het jaar 1973 is de betekenis van het aardgas, met name door prijsverhogingen en door wijziging in het aandeel van het Rijk in de met de aardgasexploitatie behaalde winsten, in korte tijd sterk toegenomen. De stijging van de toegevoegde waarde (die zich weerspiegelde in een vrij forse groei van de winst) kwam via de bestaande winstdelingsovereenkomsten met het Rijk vooral tot uitdrukking in een stijging van de opbrengst van de niet-belastingmiddelen. Daardoor bleef de groei van de opbrengst aan vennootschapsbelasting over de aardgaswinsten enigszins achter bij de groei van de toegevoegde waarde; diensgevolge werd de progressiefactor enigszins gedrukt. Exclusief de aardgassector zou de macro-progressiefactor in de periode 1970/1976 (excl. 1975) namelijk gemiddeld 1,21 hebben bedragen tegen 1,19 inclusief aardgas.

<sup>9</sup> Tenzij een deel is verrekend via de «carryback»-regeling



Op grond van de verwachte ontwikkeling van de opbrengst van de vennootschapsbelasting uit hoofde van het aardgas en van de toegevoegde waarde van de aardgassector zal ook in de komende jaren de progressiefactor enigermate onder druk komen te staan. Globale calculaties tonen aan, dat deze drukkende werking gemiddeld in dezelfde orde van grootte zal liggen als in de afgelopen periode. Bij de afleiding van de te verwachten waarde van de deelprogressiefactor van de vennootschapsbelasting is deze werking impliciet reeds verwerkt, zodat geen nadere correctie van de macro-progressiefactor nodig is. Mocht de aardgasopbrengst in de sfeer van de vennootschapsbelasting zich duidelijk anders gaan ontwikkelen dan thans wordt voorzien, dan zal uiteraard de te hanteren progressiefactor bijgesteld moeten worden.

#### 4.4. CONCLUSIE

In het voorgaande is ingegaan op het verloop van de progressiefactor in de periode 1970 tot en met 1976. Op grond van zowel de resultaten van deze analyse als van tendenties in de economische ontwikkeling zoals die uit de nieuwe middellange-termijnprognose naar voren komen, is de studiegroep voor een drietal deelgroepen belastingen gekomen tot een prognose van de te verwachten deelprogressiefactoren. Op basis van het gewicht van elke deelgroep in de totale belastingopbrengst kan daaruit de macro-progressiefactor worden bepaald. De bewegingscoëfficiënten blijken in de tijd redelijk stabiel te zijn, al heeft de laatste jaren enige verschuiving plaatsgevonden in de richting van de groep van de loon-, de inkomsten- en de dividendbelasting en de groep overige belastingen ten koste van de hoeveelheidsbelastingen.

Gelet op het verwachte herstel van het gewicht van de hoeveelheidsbelastingen en in de veronderstelling dat het fiscale beleid zal zijn gericht op een stabilisering van de bestaande verhouding tussen directe en indirecte belastingen, kan naar het oordeel van de studiegroep voor de jaren tot 1982 voor de drie groepen de volgende gewichtsverdeling worden aangehouden.

Loon-, inkomsten- en dividendbelasting	45%
Hoeveelheidsbelastingen	12 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> %
Overige belastingen	42 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> %

Op basis hiervan kan de macro-progressiefactor worden berekend op:  
 $0,45 \times 1,55 \text{ à } 1,60 + 0,125 \times 0,4 + 0,425 \times 0,95 \text{ à } 1,0 = 1,15 \text{ à } 1,20.$

Elke verschuiving binnen het belastingpatroon van hoeveelheidsbelastingen naar de overige twee categorieën leidt tot een verhoging van de macro-progressiefactor. Aangezien deze verschuiving – zo die al zal optreden – slechts marginaal zal zijn, is het gevolg voor de macro-progressiefactor verwaarloosbaar.

Er wordt op deze plaats nog eens op gewezen dat de hierboven afgeleide waarde voor de te verwachten macro-economische progressiefactor, een waarde die overigens slechts fractioneel afwijkt van de tot op heden gehanteerde 1,16, gebaseerd is op een economische ontwikkeling zoals die resulteert bij de basisprojectie uit de CEC-nota.

Gelet op de onzekerheidsmarges die aan de voorspelling van de progressiefactor kleven (en die in het voorgaande uitvoerig zijn geschetst) en gelet voorts op het feit dat naar het oordeel van de studiegroep in het kader van het structurele begrotingsbeleid zoveel mogelijk dient te worden uitgegaan van stabiele kerngegevens, komt het de studiegroep voor, dat bij de berekening van de trendmatige begrotingsruimte ook in de toekomst met een trendmatige progressiefactor van 1,16 kan worden gewerkt.

# Hoofdstuk 5. De normering van de begroting

Zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet, is het structurele begrotingsbeleid niet alleen van belang vanwege de invloed op de macro-economische ontwikkeling, maar evenzeer vanwege het feit, dat met dit beleid een budgettair kader wordt geschapen, waarbinnen de besluitvorming over de begroting kan plaatsvinden.

Bij de vormgeving en uitwerking van het structurele begrotingsbeleid dienen, met behoud van de grondslagen, eenvoud en stabiliteit een belangrijke plaats in te nemen. Eenvoud is gewenst omdat voor een geloofwaardige begrotingsnormering de methodiek toegankelijk moet zijn en de berekeningen gemakkelijk moeten kunnen worden nagerekend. Stabiliteit van het budgettaire kader is gewenst om tweeërlei redenen: Enerzijds tasten herhaaldelijke systeemwijzigingen de geloofwaardigheid aan, anderzijds is het, wat het kwantitatieve aspect betreft, noodzakelijk te voorkomen dat op grond van incidentele ontwikkelingen een eenmaal in gang gezet beleid steeds opnieuw ter discussie wordt gesteld.

Dit laatste houdt in dat niet veelvuldig wijziging wordt gebracht in de structurele uitgangspunten van het begrotingsbeleid, waaronder de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort, de trendmatige groei van het nationale inkomen en de progressiefactor; dit onder erkenning van de onzekerheden samenhangend met ramingen voor de middellange termijn. In beginsel zouden deze uitgangspunten steeds voor vier jaar, overeenkomend met een volledige kabinetsperiode, dienen te worden vastgesteld aan de hand van de macro-economische prognose voor de middellange termijn. Onder de huidige structureel onevenwichtige omstandigheden, die nog onvoldoende zicht bieden op de ontwikkeling op middellange termijn, lijkt het echter onvermijdelijk reeds na twee jaar, aan de hand van de dan bestaande inzichten, na te gaan of de gehanteerde uitgangspunten en doelstellingen en het daarop gebaseerde beleid aanpassing behoeven.

De gewenste stabiliteit van het structurele begrotingskader noopt tot terughoudendheid bij het voorstellen van veranderingen op min of meer ondergeschikte punten. De studiegroep heeft echter bij de in de adviesaanvraag verzochte doorlichting van de methodiek toch geconcludeerd tot enkele aanpassingen die naar haar oordeel veelal vereenvoudigingen zijn en dus de doorzichtigheid bevorderen.

## 5.1. DE BEHANDELING VAN TIJDELIJK TOEGELATEN Overschrijdingen VAN HET STRUCTUREEL AANVAARDBARE BEGROTINGSTEKORT

Zoals is uiteengezet in hoofdstuk 3 van dit rapport zal het onvermijdelijk zijn, dat in de eerstkomende jaren de structureel gewenste omvang van het begrotingstekort wordt overschreden. Ook in de meest recente jaren werden tijdelijke overschrijdingen van het structurele begrotingstekort aanvaard. Het gaat daarbij niet om conjuncturele afwijkingen, maar om overschrijdingen die voortvloeien uit het uitgezette beleid ten aanzien van de structurele ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten.

Tot dusverre werd bij de toetsing aan de begrotingsruimte in de jaren dat het structurele begrotingstekort tijdelijk werd vergroot, een overschrijding van de ruimte vastgesteld. In de jaren daarna, waarin vervolgens het begrotingstekort werd teruggedrongen, werd bij de toetsing een overschot gesigna-

leerd. Naar het oordeel van de studiegroep komt het de duidelijkheid van de presentatie ten goede, indien zowel een onvermijdelijk geachte overschrijding als het beoogde terugdringen ervan als positieve resp. negatieve elementen van de begrotingsruimte worden opgenomen. Aldus betekent een sluitende toetsing aan de begrotingsruimte, dat de meerjarenramingen van uitgaven en ontvangsten in overeenstemming zijn met de tevoren gekozen beleidsdoelstelling ten aanzien van het verloop van het begrotingstekort. Tevens komt tot uitdrukking dat het gefaseerd terugdringen van het structurele begrotingstekort een taakstellend karakter heeft. Duidelijk wordt ook dat overschrijdingen van de aldus geamendeerde begrotingsruimte onaanvaardbaar zijn.

## 5.2. VERWERKING VAN DE TRENDMATIGE GROEI VAN DE BELASTINGEN OP BRUTOBASIS

Tot op heden werd bij de berekening van de begrotingsruimte gebruik gemaakt van de trendmatige groei van de nettobelastingopbrengst voor het Rijk, d.w.z. dat de brutobelastingopbrengst werd verminderd met de aandelen van de fondsen en de WIR en voorts met de afdracht aan de EG.<sup>10</sup>

Voorgesteld wordt in het vervolg de begrotingsruimte te berekenen op basis van de brutobelastingopbrengsten en de groei van trendmatige belastingafdracht aan fondsen en instellingen te beschouwen als beslag op de begrotingsruimte. Als voordelen van deze methodiek kunnen worden genoemd:

- a. de bij de bepaling van de begrotingsruimte gehanteerde trendmatige progressiefactor is gebaseerd op de brutobelastingopbrengst. Bij de huidige afdrachtregelingen is het betrekkelijk toevallig indien voor het rijksaandeel van de belastingen dezelfde progressiefactor van toepassing is als voor de brutobelastingopbrengsten;
- b. autonome belastingmaatregelen worden eveneens op brutobasis in de toetsing betrokken;
- c. geen aanpassingen bij de ruimteberekening zijn nodig indien de aandelen of de belastingafdrachten wijzigingen ondergaan (in 1978 bij voorbeeld de WIR en de EG);
- d. voor een eventuele berekening van de ontwikkeling van de structurele belastingdruk zijn brutobedragen noodzakelijk. Die berekening kan van dezelfde basisopbrengst uit worden opgezet.

Een tweede voorgestelde wijziging bij de bepaling van de trendmatige groei van de belastingontvangsten is het afschaffen van de aardgascorrectie bij de prijsstijging van het nationale inkomen. Bij de huidige methodiek wordt de prijsstijging van het nationale inkomen die bij de ruimteberekening wordt gehanteerd, gecorrigeerd voor de invloed van de binnenlandse prijsstijging van het aardgas; daartegenover wordt de extra vennootschapsbelasting die het gevolg is van de binnenlandse prijsstijging van het aardgas uit afzonderlijke bijdrage aan de begrotingsruimte opgevoerd. Langs deze weg wordt er naar gestreefd de invloed van de binnenlandse prijsstijging van het aardgas op de belastingopbrengsten afzonderlijk te kwantificeren, daar deze afwijkt van de invloed van overige prijsstijgingen op de belastingopbrengst. De meeropbrengst voor het Rijk van een binnenlandse aardgasprijsverhoging komt voornamelijk tot uitdrukking in hogere niet-belastingmiddelen; de correctie is erop gericht een overschatting van de begrotingsruimte te voorkomen.

Het bezwaar van de correctiemethodiek is vooral gelegen in de gecompliceerdheid ervan. Ter bevordering van de eenvoud is het dan ook gewenst om in het vervolg reeds bij de bepaling van de trendmatige progressiefactor bij voorbaat rekening te houden met de bijzondere invloed van aardgasprijsverhogingen op de belastingopbrengst; in hoofdstuk 4 is dit dan ook gebeurd.

<sup>10</sup> Het rijksaandeel in de belastingen is globaal als volgt samengesteld: 0% opcenten motorrijtuigenbelasting en invoerrechten, 66% van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, 83% van de b.t.w., 85% van de overige belastingen.

### **5.3. WEL- EN NIET-RELEVANTE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN**

Reeds van de aanvang af zijn bij de berekening van de begrotingsruimte en bij de vaststelling van het beslag daarop sommige inkomsten en uitgaven buiten beschouwing gelaten, met andere woorden als niet-relevant aangemerkt. Het criterium daarbij is, conform het uitgangspunt van het structurele begrotingsbeleid, of de bestedingen en/of de kapitaalmarkt door de uitgaven respectievelijk de ontvangsten worden beïnvloed.

Aangezien ook hier eenvoud en doorzichtigheid belangrijk zijn, moet het rubriceren als niet-relevant berusten op duidelijke kenmerken. De eis van eenvoud noopt er verder toe dat geen weging wordt toegepast; elke mutatie in uitgaven en ontvangsten wordt hetzij als relevant, hetzij als niet-relevant behandeld.

In de praktijk is het aantal posten dat als niet-relevant is aangemerkt steeds beperkt gehouden. De voor elk geval geldende overwegingen zijn uiteengezet in het derde rapport van de studiegroep (kamerstuk 11 780, nr. 3, blz. 7–13). De studiegroep kan hetgeen daar is opgemerkt goeddeels nog steeds onderschrijven. Slechts op enkele punten lijkt een nadere uitwerking of een wijzigingsvoorstel gewenst. Deze zullen hierna worden aangegeven. Een enigermate verwant onderwerp, dat van de garanties, wordt in paragraaf 5.4 behandeld.

#### **5.3.1. Indirecte gevolgen van maatregelen voor de belastingopbrengst**

Sommige maatregelen van niet-fiscale aard kunnen van invloed zijn op de belastingopbrengst. De vraag, of deze wijzigingen in de belastingopbrengst als een autonome mutatie moeten worden gezien en als zodanig bij de berekening van de begrotingsruimte – nieuwe opzet – zou moeten worden betrokken, dient naar het oordeel van de studiegroep ontkennend te worden beantwoord. Het gaat hier om gevolgen die moeilijk kunnen worden gekwantificeerd en daardoor het globale en doorzichtige karakter van de berekeningen van de begrotingsruimte en het beslag daarop zouden doorkruisen. Voor zover gevolgen van deze aard niet in de progressiefactor zijn of worden begrepen, zal een noodzakelijke aanpassing het best kunnen worden verwerkt bij de periodieke herziening van de belastingbasis, waarop de berekening van de begrotingsruimte is gebaseerd.

#### **5.3.2. Transacties in de vermogenssfeer**

Aflossingen op staatsschuld zijn bij de bepaling van het beslag op de begrotingsruimte steeds buiten beschouwing gebleven, met andere woorden als niet-relevant behandeld. Enerzijds past dit in een benadering waarbij het netto-beroep op het particuliere besparingsoverschot een centrale rol speelt. Anderzijds sluit deze behandeling aan bij de redelijke veronderstelling dat de beleggers de door de aflossingen vrijkomende middelen in het algemeen wederom op de kapitaalmarkt zullen aanbieden, zodat met een automatische herfinanciering van de aflossingen mag worden gerekend. Dit laatste neemt niet weg, dat met name indien de aflossingen sterk zouden toenemen, dan wel een sterk onregelmatig verloop zouden vertonen, de herfinanciering minder vanzelfsprekend kan worden. Vooralsnog ziet de studiegroep hierin echter geen aanleiding van de gevolgde gedragslijn, waarbij de aflossingen integraal als niet-relevant worden behandeld, af te wijken.

Ook ten aanzien van alle andere vermogenstransacties is naar het oordeel van de studiegroep geen wijziging in het tot nog toe gevolgde gedragspatroon noodzakelijk. Korthedshalve wordt derhalve op deze plaats verwezen naar hetgeen de studiegroep ter zake in haar derde rapport heeft geadviseerd.

### 5.3.3. Verschuivingen van uitgaven tussen het Rijk en andere sectoren

Indien een verschuiving van activiteiten plaatsvindt tussen het Rijk en een andere sector in de economie die deze activiteit met kapitaalmarkt middelen financiert, past het in het structurele begrotingsbeleid dat het kapitaalmarktberoep van het Rijk zich bij die verschuiving aanpast.

Ingeval van een verschuiving naar de rijksbegroting verdient het naar het oordeel van de studiegroep aanbeveling, het structurele begrotingstekort dienovereenkomstig bij te stellen alsmede de desbetreffende uitgaven van dat moment af als relevant aan te merken. Daarmee wordt bereikt, dat deze uitgaven van het begin af aan in de normale prioriteitenafweging worden betrokken. Ter zijde zij opgemerkt dat bijstellingen van het tekort uit dezen hoofde, ter wille van de eenvoud, achterwege dienen te blijven als zij minder dan een tiende van een procent van het nationale inkomen zouden belopen.

Verschuivingen van de rijksbegroting naar een andere sector dienen op overeenkomstige wijze te worden verwerkt, dus door middel van een neerwaartse bijstelling van het tekort. Indien in de verschoven activiteit in de volgende jaren zich andere ontwikkelingen van wezenlijke omvang voltrekken, dient daarmee bij de periodieke herziening van de kwantitatieve uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid rekening te worden gehouden.

## 5.4. DE GARANTIES

Het verlenen van garanties door het Rijk kan niet alleen direct de rijksbegroting beïnvloeden, via begrotingsbetalingen en -ontvangsten uit hoofde van garantieverplichtingen, doch ook indirect van invloed zijn op de ruimte, die in het geheel van de nationale middelen voor het verrichten van rijksuitgaven wordt gelaten. Dit laatste is het geval voor zover door het Rijk verleende garanties voor de particuliere sector de doorslaggevende factor vormen bij de beslissing tot het al dan niet tot stand brengen van met kapitaalmarkt middelen gefinancierde additionele bestedingen. Het is dan ook wenselijk de garantieverlening bij de bepaling van een structureel kwantitatief kader te betrekken.

De budgettaire voorschriften ter zake van garanties scheppen daartoe in beginsel de mogelijkheid<sup>11</sup>. In de praktijk staat echter de verscheidenheid van de garanties, ook wat betreft de economische gevolgen, een consequente uitbreiding van het structurele begrotingsbeleid tot het terrein van garanties in de weg. Wel is het noodzakelijk bij de besluitvorming over het verlenen van nieuwe garanties de samenhang met het structurele begrotingsbeleid in het oog te houden.

Met name geldt dit voor garantieverlening die gepaard gaat met een taakverschuiving tussen de collectieve en particuliere sector, en voor die garanties die het verlenen van majeure impulsen aan de bestedingen in de particuliere sector beogen. Indien in die gevallen bij de vaststelling van de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort met de additionele bestedingen in de particuliere sector geen rekening kon worden gehouden, is in beginsel een bijstelling van dat tekort noodzakelijk om een verstoring van een evenwichtige ontwikkeling te voorkomen. Voor zover anderzijds met de gevolgen van de garantieverlening impliciet wel rekening is gehouden – met name valt te denken aan de verwachte groei van garanties ten behoeve van bedrijfsinvesteringen – is een zodanige bijstelling niet nodig.

### 5.4.1. Garanties als alternatief voor rijksuitgaven

Een bijzondere variant van de in de vorige subparagraaf behandelde garantieproblematiek doet zich voor indien de garanties een alternatief vormen voor financiering via de rijksbegroting. Een voorbeeld is de financiering van de sociale woningbouw. Deze kan plaatsvinden met door het Rijk te verstrekken leningen, dan wel met door woningcorporaties rechtstreeks op de kapitaalmarkt aan te trekken en door de overheid gegarandeerde leningen.

<sup>11</sup> Op grond van de Comptabiliteitswet 1976 dienen voor alle verleende of in het begrotingsjaar te verlenen garanties in de desbetreffende begrotingshoofdstukken artikelen te worden opgenomen, ook in het geval ter zake geen uitgaven worden verwacht. Voorts dient op grond van de voorschriften voor de inrichting van de begroting een overzicht te worden samengesteld dat onder meer alle in het lopende en het eerstvolgende begrotingsjaar te verlenen garanties vermeldt en kwantificeert.

Sedert 1958 vindt financiering plaats door het Rijk door middel van woningwetleningen. In 1977 is een gedeelte van het woningbouwprogramma in de sociale sector gefinancierd met een rechtstreeks beroep op de kapitaalmarkt door de woningcorporaties. De door de overheid gegarandeerde leningen werden in hoofdzaak verstrekt door het Fonds Voorheffing pensioenverzekering, waarvan het in de wet verankerde beleggingsdoel is bij te dragen aan de financiering van de sociale woningbouw.

Het betreft hier in beginsel een eenmalige gedeeltelijke financiering buiten de rijksbegroting om. Niettemin is in de Miljoenennota 1978 (blz. 21) de noodzaak uitgesproken op korte termijn de mogelijkheid te bestuderen van een (budgettair neutrale) wijziging in de financiering van de sociale woningbouw. Naar aanleiding hiervan is de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht deze studie deel te doen uitmaken van het door haar uit te brengen advies.

Aangezien deze problematiek zich ook in andere gevallen kan voordoen, zijn de hierna volgende beschouwingen niet op de sociale woningbouw toegespitst doch algemener geformuleerd. Opgemerkt zij nog dat het betoog, hoewel toegeschreven op bestaande activiteiten, op analoge wijze van toepassing is op de keuze van financieringswijze van nieuwe activiteiten.

#### **5.4.2. Budgettair neutrale omzetting van de financieringswijze**

Indien uitgaven zoals investeringen en verstrekte leningen, die deel uitmaken van de rijksbegroting, daarvan worden afgevoerd en in het vervolg de financiering plaatsvindt via een rechtstreeks beroep op de kapitaalmarkt door de particuliere sector of de lagere overheid, neemt de ruimte op die markt voor het Rijk structureel af. De uitgavendaling bij het Rijk kan dan structureel niet worden opgevuld door een verhoging van andere uitgaven; integendeel is een neerwaartse bijstelling van het structurele begrotingstekort noodzakelijk. Alleen dan kan worden gesproken van een omzetting van de financieringswijze van de desbetreffende uitgaven die het evenwicht in de economie niet verstoort. In wezen ondergaat ook het voorzieningenpakket geen verandering. Een zodanige omzetting heeft een technisch karakter en kan als budgettair neutraal worden aangemerkt.

#### **5.4.3. Eventuele verdere consequenties van een wijziging in de financieringsmethode**

Indien de hier besproken omzettingen zich geleidelijk zouden voltrekken zou bij een budgettair strict neutrale procedure telkens een bijstelling van het structurele begrotingstekort moeten plaatsvinden. Zodanige frequente aanpassingen van het structurele begrotingstekort zijn echter ongewenst. Evenzeer zou het ongewenst zijn, nadat de omzetting heeft plaatsgevonden, voortdurend het begrotingsbeleid, i.c. het begrotingstekort, af te stemmen op eventuele wijzigingen in de – voortaan via garanties te financieren – voorziening. In wezen zou dit neerkomen op het betrekken van posten, die buiten de rijksbegroting om worden gefinancierd, in de confrontatie van begrotingsruimte en beslag daarop.

De voorkeur verdient in deze gevallen de eerste wezenlijke omzetting in het structurele begrotingsbeleid te betrekken met een aanpassing van het structurele begrotingstekort en daarmee te volstaan. Uiteraard moet wel bij de periodieke beoordeling van de omvang van het structurele begrotingstekort rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de desbetreffende activiteit na de omzetting.

Daarmee zijn intussen tegelijkertijd ook enkele bezwaren van de omzetting in de financieringsmethode zichtbaar geworden. In de eerste plaats blijkt dat, terwijl overschrijdingen op begrotingsposten volgens de regels van het structurele begrotingsbeleid dienen te worden gecompenseerd, de buiten de begroting gefinancierde uitgaven buiten het compensatiebeleid vallen en zich aldus aan de prioriteitenafweging onttrekken. In de tweede plaats wor-

den in de jaren tussen het wijzigen van de financieringsmethode en de periodieke tekortaanpassing de kansen op een verstoring van het evenwicht tussen nationale middelen en bestedingen en op verstoringen in de monetaire sfeer vergroot.

Vanuit budgettair gezichtspunt moet op grond van het bovenstaande worden geconcludeerd, dat het financieren van uitgaven via een rechtstreeks (door de overheid te garanderen) beroep op de kapitaalmarkt, als alternatief voor financiering via de rijksbegroting, zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Alleen zwaarwegende motieven mogen tot een dergelijke financieringswijze doen besluiten. Zo kunnen zich wijzigende opvattingen over de taak van de overheid resulteren in de wenselijkheid bepaalde taken in het vervolg aan de particuliere sector over te laten en derhalve niet langer te betrekken in de prioriteitenafweging binnen de collectieve sector. In zodanige gevallen is afvoering van de desbetreffende uitgaven van de rijksbegroting, gepaard gaande met garantieverlening ter zake aan de particuliere sector, een van de mogelijkheden om deze taakverschuiving vorm te geven. Uiteraard dienen dergelijke verschuivingen dan gepaard te gaan met een bijstelling van het structurele begrotingstekort.

## **5.5. BEGROTINGSRUIMTE EN BESLAG OP DE BEGROTINGSRUIMTE: GEWIJZIGDE INDELING**

Aanvankelijk werd de begrotingsruimte die beschikbaar is voor uitgavenverhoging en belastingverlaging bepaald door het produkt van de trendmatige reële groeivoet van het nationaal inkomen en de trendmatige progressiefactor toe te passen op belastingen en niet-belastingmiddelen te zamen. Het endogene karakter van de begrotingsruimte stond op de voorgrond. In de Miljoenennota 1965 werd bij het bepalen van de begrotingsruimte voor het eerst onderscheid gemaakt tussen belastingen en niet-belastingmiddelen.

De niet-belastingmiddelen die met uitgaven samenhangen werden op de uitgaven in mindering gebracht en speelden dus een rol bij het beslag op de begrotingsruimte; voor de overige niet-belastingmiddelen werd een zelfde groei verondersteld als die van de belastingen. De behandeling van de niet-belastingmiddelen werd sindsdien meermalen gewijzigd. In een latere fase werd de saldering losgelaten en werd de trendmatige groei van de niet-belastingmiddelen afzonderlijk geraamd en tot de begrotingsruimte gerekend. Was de feitelijke groei hoger dan de trendmatige groei dan werd het verschil als negatief beslag op de begrotingsruimte opgenomen. Dit onderscheid werd bij nader inzien als gekunsteld ervaren en sinds de Miljoenennota 1972 werd de feitelijke groei van de niet-belastingmiddelen tot de begrotingsruimte gerekend.

Eerder in dit rapport werd reeds melding gemaakt van de overgang van een in absolute omvang gelijkblijvend begrotingstekort als doelstelling van het structurele begrotingsbeleid naar een constant relatief tekort ten opzichte van het nationaal inkomen. De hieruit resulterende absolute groei van het tekort maakt sedertdien deel uit van de begrotingsruimte.

Ten slotte verdient melding dat de inflatiecorrectie voor de loon- en inkomstenbelasting, ofschoon onderdeel uitmakende van het vigerende belastingstelsel, tot dusver tot het beslag op de begrotingsruimte werd gerekend.

Thans bestaat dus de begrotingsruimte uit de volgende onderdelen:

- de trendmatige groei van de belastingontvangsten;
- de feitelijke groei van de niet-belastingontvangsten<sup>12</sup>;
- de absolute trendmatige groei van het begrotingstekort.

Tot het beslag op de begrotingsruimte worden gerekend:

- het bedrag gemoeid met de inflatiecorrectie;
- accres van de relevante uitgaven;
- het beslag op de begrotingsruimte door fondsen en de Europese Gemeenschappen.

<sup>12</sup> Uitgesplitst in aardgas en overige.

De studiegroep acht deze indeling niet in alle opzichten bevredigend. Zij stelt voor alle relevante mutaties in de ontvangsten samen met de mutatie van het structurele begrotingstekort tot de begrotingsruimte te rekenen en het beslag op de begrotingsruimte te beperken tot de relevante mutaties in de uitgaven, met dien verstande dat wijzigingen in de belastingafdrachten aan begrotingsfondsen en aan de Europese Gemeenschappen eveneens tot het beslag worden gerekend. Het voorstel tot deze wijziging van de indeling is gebaseerd op de volgende drie argumenten.

1. Het aanvankelijk endogene karakter van de begrotingsruimte is geleidelijk aangetast door het opnemen van de beleidselementen. Dit geldt ten aanzien van de groei van de niet-belastingmiddelen voor zover deze voortvloeit uit autonome maatregelen. Het geldt ook ten aanzien van de vergroting van het structurele begrotingstekort voor zover deze afwijkt van de groei conform het nationale inkomen. Anderzijds werd bij het beslag op de begrotingsruimte de automatische inflatiecorrectie opgenomen hoewel deze, als onderdeel van het geldende fiscale regime, endogeen van karakter is.

2. De voorgestelde opzet sluit beter aan bij het maatschappelijke keuzevraagstuk zoals dit thans wordt ervaren. Bij het beleid staat de afweging tussen collectieve uitgaven en collectieve lasten centraal, waarbij de vraag welk deel van de collectieve lastenontwikkeling endogeen ontstaat en welk deel via autonome maatregelen van minder betekenis is.

De afwegingsfunctie van de begroting – namelijk dat voor elke uitgavenvergroting additionele middelen moeten worden aangewezen en dat elke lastenverlichting de mogelijkheid tot uitgavenvergroting beperkt – komt in de voorgestelde indeling duidelijk naar voren.

3. De gewijzigde opzet is ook in zoverre duidelijker dat belastingverhogingen niet langer als negatief beslag op de begrotingsruimte worden aangemerkt.

De studiegroep stelt daarnaast voor de trendmatige endogene groei van de belasting, zoals deze als onderdeel van de begrotingsruimte wordt opgenomen, te splitsen in de trendmatige proportionele groei en de trendmatige progressie. Mede in aanmerking genomen het in paragraaf 5.3 besproken voorstel de bruto belastingopbrengsten als basis voor de ruimteberekening te hanteren en de hierboven genoemde hergroepering kan daardoor uit de onderverdeling van de begrotingsruimte rechtstreeks worden afgelezen, welke structurele belastingdrukverzwaring wordt voorzien.

In de gewijzigde opzet zal de begrotingsruimte als volgt worden opgebouwd:

1. *de proportionele trendmatige groei van de belastingen;*
2. *de structurele drukverzwaring van de belastingen;* voortvloeiend uit:
  - de trendmatige progressie
  - de inflatiecorrectie (negatief)
  - belastingmaatregelen;
3. *de groei van de niet-belastingmiddelen;*
4. *de trendmatige groei van het aanvaardbare structurele begrotingstekort;*
5. *eventuele andere wijzigingen van het structurele begrotingstekort*<sup>13</sup>.

Het beslag op begrotingsruimte zal uit de volgende onderdelen bestaan:

1. *de groei van de relevante uitgaven;*

<sup>13</sup> Bijstelling en tijdelijke afwijkingen als bedoeld in § 5.1.



## *2. wijzigingen in de belastingafdracht aan fondsen en de Europese Gemeenschappen*

De studiegroep adviseert tevens in de miljoenennota steeds een aansluiting te geven tussen de in de toetsing aan de begrotingsruimte verwerkte structurele niveaus van uitgaven en ontvangsten en het begrotingstekort en de desbetreffende feitelijke niveaus. Langs deze weg kan de feitelijke ontwikkeling van het begrotingsbeeld worden vergeleken met de veronderstelde structurele ontwikkeling en wordt de overzichtelijkheid bevorderd.

### **5.6. DE NORMERING VAN DE STIJGING VAN DE COLLECTIEVE LASTEN**

Ten behoeve van het behoud c.q. het herstel van economische groei en werkgelegenheid is het gewenst dat het stijgingstempo van de reële arbeidskosten zo gering mogelijk is. Dit legt uiteraard beperkingen op aan het mogelijke groeitempo van de collectieve lasten.

In welke mate de collectieve lastendruk in de komende jaren nog kan worden verhoogd is vooral afhankelijk van de sociaal-economische doelstellingen van het kabinet (met name ten aanzien van werkgelegenheid en koopkracht) en de bereidheid van de particuliere sector de lastenverzwaring te dragen. Naarmate de inkomensontwikkeling in de primaire sfeer gematigder is, kan, gezien het zeer sterke loongevoelige karakter van de collectieve sector, voor de financiering van de collectieve uitgaven worden volstaan met een geringere stijging van de lastendruk. Langs deze weg wordt dan tevens bereikt dat, omdat inkomensmatiging een positieve invloed heeft op de economische groei, het draagvlak waarop de financieringslasten van de collectieve uitgaven drukken wordt verbreed. De aanvaardbare lastenstijging op middellange termijn kan dus niet zonder meer a priori worden gekwantificeerd doch dient – met inachtneming van de diverse overwegingen – te worden bepaald bij de uitstippeling van het middellange-termijnbeleid. In de eerste besproken systematiek kan een heroverweging voorshands eens in de twee jaar plaatsvinden. Tussentijds dient uiteraard aan de beleidselementen van het middellange-termijnplan zoveel mogelijk worden vastgehouden.

#### **5.6.1. De relatie tussen de rijksbegroting, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale verzekeringen**

Voor het voeren van een middellang-termijnbeleid is het noodzakelijk dat de rijksbegroting, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale verzekering in onderlinge samenhang worden gezien. De noodzakelijkheid daartoe kwam met name in de jaren zeventig naar voren door de explosieve groei van de sociale zekerheidssector. Bij de introductie van de zogenoemde 1%-norm is een koppeling tot stand gebracht tussen de rijksbegroting, tussen de begroting van de OPL en de sociale verzekeringen. Voor deze sectoren te zamen werd een jaarlijks te realiseren norm voor de lastenontwikkeling geformuleerd, die, bij de toenmalige vooruitzichten, in overeenstemming was met de gestelde sociaal-economische doelstellingen.

Bij de concrete uitvoering van het beleid blijkt, zo leert de ervaring van de afgelopen jaren, een strikte koppeling tussen rijksbegroting, OPL en sociale verzekeringen minder gewenst. Ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van de rijksbegroting moet worden voorkomen dat op grond van herzieningen in de premiedrukramingen, die tot in een zeer laat stadium plaatsvinden, het uitgavenbeleid van het Rijk steeds moet worden aangepast. Voorgesteld wordt daarom de drukontwikkeling, die resulteert uit de middellange-termijnramingen waarin het voorgenomen regeringsbeleid is verwerkt, te splitsen in hun afzonderlijke norm voor de rijksbegroting en een afzonderlijke norm voor de sociale verzekeringen en de OPL.

Bij de sector van de sociale verzekeringen lijkt een aanpak, waarbij van jaar op jaar de premiedrukontwikkeling wordt genormeerd, niet de meest geschikte. Het verdient de voorkeur beleidsmaatregelen, op basis van de middellange-termijnramingen, te formuleren en uit te voeren. Mee- en tegenvallers in het uitgavenverloop en de premiedrukontwikkeling die los staan van het al dan niet realiseren van de genoemde beleidsmaatregelen kunnen dan bij een tweejaarlijkse herbezinning op uitgangspunten en doeleinden van het beleid worden betrokken.

### **5.6.2. De normering van de stijging van de collectieve lasten van de rijksbegroting**

Het voor de middellange termijn uitgestippelde beleid pleegt onder meer erop te zijn gericht doelstellingen te verwezenlijken ten aanzien van de ontwikkeling van de collectieve lasten. Daaruit vloeit de wenselijkheid voort de in een jaarbegroting voorziene drukstijging te vergelijken met de doelstelling voor de middellange termijn. Ten aanzien van de wijze van vergelijking vragen enkele aspecten de aandacht. In het vervolg wordt daarop ingegaan.

Te dezer plaatse zij opgemerkt dat in het algemeen het uitgavenvolume van de afzonderlijke jaarbegrotingen in overeenstemming zou kunnen zijn met het uitgavenbeleid zoals dit in het middellange-termijnplan is verwerkt indien zowel het structurele begrotingstekort, door middel van een sluitende toetsing aan de begrotingsruimte, als de structurele lastendrukverzwaring in overeenstemming zijn met de daarvoor afgeleide normen. Aanpassingen zullen dan in het algemeen slechts nodig zijn indien de voor het desbetreffende jaar voorziene loon- en prijsverhoudingen en in het bijzonder de mutaties in de reële loonkosten, dan wel de uitkeringen op grond van als niet-conjunctureel aangemerkte werkloosheid, afwijken van die welke voor de middellange termijn waren geraamd. In het verleden kon verdere wijziging noodzakelijk zijn op grond van mee- of tegenvallers bij de sociale verzekeringen; in het voorafgaande is echter voorgesteld deze koppeling tussen rijksbegroting en sociale verzekeringen tot een tweejaarlijkse evaluatie te beperken.

### **5.6.3. Toetsing ten aanzien van de rijksbelastingen**

Hoewel de collectieve lastendruk meer pleegt te omvatten dan de druk welke uit de rijksbelastingen en niet-belastingmiddelen voortvloeit, is het zinvol de vergelijking tussen de feitelijke structurele ontwikkeling en de doelstelling voor de lastenverzwaring door het Rijk afzonderlijk te maken. Mede gezien de wenselijkheid daarbij zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de wijze van toetsing die overigens in het kader van het structurele begrotingsbeleid wordt toegepast.

Dit houdt in de eerste plaats in dat de uit een ontwerp-begroting voortvloeiende mutatie in de lasten wordt vergeleken met de ontwerp-begroting van het voorafgaande jaar als uitgangspunt. Bij de rijksbelastingen worden vervolgens te zamen genomen de trendmatige progressie<sup>14</sup>, de inflatiecorrectie en de structurele belastingmaatregelen. Het langs deze weg berekende belastingbedrag voor het komende jaar wordt ten slotte gerelateerd aan het voor dat jaar voorziene nationale inkomen.

Afwijkingen van dit algemene stramien dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen. Soms kunnen correcties nodig zijn vanwege louter statistische drukmutaties bij voorbeeld indien fiscale faciliteiten worden ingezet in regelingen in de uitgavensfeer. Zodanige correcties dienen echter te worden beperkt tot kwantitatief belangrijke operaties.

### **5.6.4. Toetsing ten aanzien van de niet-belastingmiddelen**

Binnen de categorie der niet-belastingmiddelen van het Rijk bestaat een grote diversiteit. Van een aantal niet-belastingmiddelen is het collectieve lasten karakter zonder meer duidelijk (bij voorbeeld de binnenlandse aardgas-opbrengsten en de milieueffingen), van een groot aantal niet-belasting-

<sup>14</sup> Deze wordt bepaald aan de hand van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen, de feitelijke prijsstijging van het nationale inkomen en de trendmatige progressiefactor.

middelen is het collectieve lasten karakter betwistbaar (bij voorbeeld aflossingen, retributies, ontvangsten van lagere overheden). Zowel vanwege de grote omvang van het aantal niet-belastingmiddelen<sup>15</sup> als vanwege het onvermijdelijke arbitraire element in de beoordeling van grensgevallen, acht de studiegroep het niet doenlijk om voor elk der niet-belastingmiddelen aan te geven of er sprake is van een echte collectieve last. Ter wille van de eenvoud en de continuïteit wordt geadviseerd de in het verleden gehanteerde systematiek voort te zetten. Wel acht de studiegroep het wenselijk, dat ten einde verstarring naar het begrotingsbeleid te voorkomen, de mogelijkheid wordt opengelaten om in uitzonderingsgevallen uitgavenmutaties te compenseren door mutaties in de niet-belastingmiddelen, waarbij deze laatste niet als collectieve last worden aangemerkt. Hierbij valt met name te denken aan gevallen waarin een directe samenhang tussen uitgaven en niet-belastingmiddelen aanwezig is en waarin het tevens evident is dat er bij de niet-belastingmiddelen geen sprake is van een collectieve last in de eigenlijke zin.

---

<sup>15</sup> De begroting 1978 bevat 640 artikelen van niet-belastingmiddelen.

**Bijlage 1 Financieringsoverzicht**  
in % netto nationaal inkomen

	overheid				private sector				niet-bedrijven <sup>2</sup>				bedrijven				buitenland				
	61/63	64/70	71/74	75/77	61/63	64/70	71/74	75/77	61/63	64/70	71/74	75/77	61/63	64/70	71/74	75/77	61/63	64/70	71/74	75/77	
Netto investeringen	-4,2	-4,6	-3,9	-3,5	-13,8	-15,8	-14,1	-9,7	-3,0	-4,6	-5,3	-4,4	-10,8	-11,2	-8,8	-5,3	}	1,2	-0,5	2,5	1,9
Besparingen	5,3	5,0	5,8	1,8	13,9	14,8	14,7	13,3	8,7	10,3	11,1	11,2	5,2	4,5	3,6	2,1					
Overdrachten t.b.v. bedrijfs- leven en woningbouw	-3,1	-3,9	-3,2	-2,8	3,1	3,9	3,2	2,8	1,6	2,1	1,8	1,5	1,5	1,6	1,4	1,3		-	-	-	-
Andere overdrachten en kredieten	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,7	0,7	0,8	0,8	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6		-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Financieringsoverschot (+) tekort (-) op transactiebasis	-2,4	-3,9	-1,8	-5,0	3,5	3,2	4,1	6,6	8,0	8,7	8,4	9,1	-4,5	-5,5	-4,3	-2,5		1,1	-0,6	2,3	1,6
Idem op kasbasis	-3,5	-4,9	-2,5	-4,9	4,7	4,7	4,9	6,8	8,7	9,5	11,3	10,0	-4,0	-4,8	-6,4	-3,2		1,2	-0,2	2,4	1,9
Beroep (+) binnenlandse kapitaalmarkt	3,5	3,8	3,7	4,2	-3,7	-3,8	-4,6	-4,3	-7,8	-8,4	-9,5	-7,5	4,1	4,6	4,9	3,2		-	-	-0,9	-0,1
Rechtstreeks kapitaalverkeer met het buitenland	-	-	-0,1	-0,1	-0,1	0,6	0,6	-1,1	-	-	-	-0,4	-0,1	0,7	0,6	-0,7		-0,2	0,6	0,5	-1,2
Liquiditeitstekort (-)	-	-1,1	1,1	-0,8	0,9	1,5	0,9	1,4	0,9	1,1	1,8	2,1	-	0,5	-0,9	-0,7		0,9	0,4	2,0	0,6
Beroep op creatie (+)	-	1,2	-1,0	1,0	1,8	1,9	3,4	2,8	0,6 <sup>1</sup>	0,5 <sup>1</sup>	1,0 <sup>1</sup>	0,3 <sup>1</sup>	1,2	1,4	2,4	2,5		-0,9	-0,4	-2,0	-0,6
Liquiditeitsaccumulatie (-)	-	-0,1	-0,1	-0,2	-2,7	-3,4	-4,3	-4,2	-1,5	-1,6	-2,8	-2,4	-1,2	-1,9	-1,5	-1,8		-	-	-	-
Liquiditeitsabsorptie (-)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-2,8	-4,0	-4,2	-3,6	-1,4	-2,0	-2,2	-1,9	-1,4	-2,0	-2,0	-1,7		-	-	-	-
Liquiditeitsactivering (+)	0,1	-	-	-0,1	0,1	0,6	0,1	0,6	-0,1	0,4	0,6	0,5	0,2	0,1	0,5	-0,1		-	-	-	-

<sup>1</sup> Inclusief het netto lang bedrijf van geldscheppende instellingen

<sup>2</sup> Inclusief woningbouw, levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen

**Bijlage 2 Bruto investeringen in vaste activa in % van het BNP**

jaar	Bedrijven						Overheid	
	excl. woningen		woningen		totaal		lopende prijzen	prijzen 1970
	lopende prijzen	prijzen 1970	lopende prijzen	prijzen 1970	lopende prijzen	prijzen 1970		
1961	16,0	13,8	4,1	4,5	20,1	18,3	4,2	4,3
1962	15,9	13,8	3,9	4,2	19,8	18,0	4,4	4,5
1963	14,9	13,0	3,8	4,1	18,7	17,1	4,6	4,8
1964	15,6	14,1	4,7	5,0	20,3	19,1	4,7	4,9
1965	15,1	13,9	5,0	5,3	20,1	19,2	4,6	4,8
1966	16,0	14,9	5,3	5,5	21,3	20,4	4,7	4,8
1967	15,6	15,0	5,6	5,9	21,2	20,9	4,8	5,0
1968	15,7	15,5	5,7	6,1	21,4	21,6	5,2	5,5
1969	14,2	14,4	5,3	5,5	19,5	19,9	4,8	4,9
1970	15,6	15,6	5,2	5,2	20,8	20,8	4,8	4,8
1971	15,1	15,1	5,7	5,5	20,8	20,6	4,9	4,8
1972	12,9	13,3	6,4	6,1	19,3	19,4	4,3	4,2
1973	12,8	13,9	6,3	5,8	19,1	19,7	3,8	3,6
1974	12,4	13,3	5,5	4,9	17,9	18,2	3,8	3,4
1975	11,8	12,6	5,1	4,6	16,9	17,2	3,8	3,9
1976	10,8	11,6	5,0	4,5	15,8	16,1	3,9	3,6
1977	12,0	13,2	5,8	5,0	17,8	18,2	3,6	3,2
1978	11,9	13,3	5,8	5,1	17,7	18,4	3,5	3,2

Bron: CEP 1978.

## Bijlage 3 Progressiefactoren

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>A. Loon, inkomsten en dividend belasting</b>	<b>1,64</b>	<b>1,71</b>	<b>1,51</b>	<b>1,26</b>	<b>1,90</b>	<b>3,13</b>	<b>1,54</b>
– Loonbelasting	1,86	2,24	1,66	1,97	2,28	3,18	1,72
– Inkomstenbelasting	1,52	1,11	1,39	0,08	1,10	2,93	1,21
– Dividendbelasting	– 0,08	– 0,23	0,08	0,74	0,58	3,87	– 0,37
<b>B. Hoeveelheidsbelasting</b>	<b>0,48</b>	<b>0,44</b>	<b>0,49</b>	<b>0,33</b>	<b>0,00</b>	<b>0,56</b>	<b>0,17</b>
– minerale oliën	0,42	0,52	0,35	– 0,15	– 0,78	1,09	0,24
– tabaksaccijns	0,07	0,17	0,72	0,74	0,73	– 1,05	0,30
– alcoholaccijns	0,63	0,26	0,87	0,31	1,16	1,82	– 0,50
– bieraccijns	1,21	0,88	0,54	0,72	0,44	0,34	0,40
– wijnaccijns	0,68	0,92	2,98	0,73	0,26	0,00	– 0,16
– suikeraccijns	0,58	0,31	– 0,28	– 0,51	1,32	– 1,37	0,00
– frisdranken	–	–	0,00	2,06	– 0,27	1,16	0,53
– motorr.belasting	0,92	0,56	0,20	0,81	0,37	0,34	0,24
<b>C. Overige belastingen</b>	<b>1,04</b>	<b>1,46</b>	<b>0,85</b>	<b>0,84</b>	<b>0,77</b>	<b>1,94</b>	<b>1,24</b>
– invoerrechten	1,32	0,80	0,85	0,98	1,03	– 0,34	1,09
– omzetbelasting	1,08	1,65	0,82	0,63	0,60	1,73	1,26
– bijz. verbruiksbelasting	1,39	1,65	0,12	1,15	– 0,70	4,94	1,34
– rechtsverkeer	0,59	0,89	1,01	1,94	0,10	2,29	2,19
– vennootschapsbelasting	0,91	1,46	1,06	1,02	1,34	2,75	1,11
– kansspelbelasting	2,73	0,99	0,83	2,64	4,57	2,99	– 0,57
– successierechten	0,49	0,90	– 0,03	1,48	1,16	– 1,70	1,12
– vermogensbelasting	1,32	0,31	0,56	1,29	0,12	0,07	1,08
<b>D. Totaal</b>	<b>1,22</b>	<b>1,42</b>	<b>1,09</b>	<b>0,96</b>	<b>1,17</b>	<b>2,33</b>	<b>1,25</b>

**Bijlage 4**  
**Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte**

Voorzitter: dr. A. H. E. M. Wellink (Financiën);  
Secretaris: drs. ir. A. J. M. van Miltenburg (Financiën);  
Leden: drs. Th. A. J. Meys (Financiën); K. H. P. Loncke (Financiën); drs.  
G. A. Posthumus (Financiën); prof. dr F. W. Rutten (Economische Zaken); drs.  
A. Knoester (Economische Zaken); drs. L. A. Ph. van der Leij (Sociale Zaken);  
drs. C. Laan (Sociale Zaken); drs. J. W. J. Margés (Algemene Zaken); prof.  
drs. J. Weitenberg (Centraal Planbureau); prof. dr. G. A. Kessler (De Neder-  
landsche Bank); drs. E. den Dunnen (De Nederlandsche Bank).

In verband met het verblijf in het buitenland van drs. E. den Dunnen heeft mevr. drs. H. C. J. van der Wielen als zijn plaatsvervangster aan de vergaderingen van de studiegroep deelgenomen.

Naast de leden van de studiegroep hebben onderstaande personen meegewerkt aan het schrijven van een of meerdere onderdelen van het zesde rapport. Allen zijn in dienst van het Ministerie van Financiën.  
Drs. A. G. J. Haselbekke; drs. R. Y. M. Kuipers; drs. C. Maas; dr. G. de Man; drs. D. Sperling; drs. J. W. M. van Straaten; drs. G. Zalm.





## **Bijlage III**

### **Overwegingen inzake ombuigingen bij de overdrachts- uitgaven in ruime zin**



§ 1	Inleiding	159
§ 2	Volumebeleid	160
§ 3	Aanpassingsmechanismen in de bruto-sfeer	168
§ 4	De netto-ontwikkeling van de sociale uitkeringen	174
§ 5	Overheidspersoneel	178
§ 6	Specifieke maatregelen t.a.v. inkomensvervangende voorzieningen	184
§ 7	De sociale ziektekostenverzekeringen	192
§ 8	Oneigenlijk gebruik en misbruik	195



# § 1. Inleiding

In deze bijlage zijn de nadere overwegingen gegeven die geleid hebben tot de in de nota vermelde conclusies en voorstellen.

In paragraaf 2 wordt allereerst aandacht geschonken aan het volumebeleid. Zoveel mogelijk moet bij het zoeken naar beleidsombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid ernaar worden gestreefd dat minder mensen een beroep op de sociale zekerheid hoeven te doen. Daarmee wordt tevens een anders noodzakelijke ingreep in de uitkeringen en voorzieningen zelf voorkomen. Geconstateerd wordt dat voor een volumebeperking een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen een van de belangrijkste voorwaarden vormt. Daarnaast wordt nagegaan of het mogelijk is door maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid in samenhang met andere beleidsterreinen de kwalitatieve discrepanties tussen de vraag naar arbeid en het beschikbare aanbod te verminderen.

Paragraaf 3 behandelt de mechanismen die een rol spelen bij de aanpassing van de bruto-niveaus van de minimumlonen, de sociale uitkeringen en de ambtenarensalarissen. Nagegaan is of het, uitgaande van een evenwichtige ontwikkeling van deze drie inkomenscategorieën, wenselijk is bepaalde beloningselementen bij de aanpassing buiten beschouwing te laten dan wel afzonderlijk toe te rekenen.

Paragraaf 4 laat zien dat ten aanzien van de sociale uitkeringen tot nu toe een twee-sporenbeleid is gevolgd. Daarbij geldt een nettokoppeling op minimumniveau en een bruto-koppeling voor de bovenminima. Bovendien gelden verschillende aftrekposten voor de lonen van werknemers in bedrijven en de sociale uitkeringen. Nagegaan wordt of het wenselijk is dat twee-sporenbeleid te verlaten en gelijktijdig ongemotiveerde verschillen in aftrekposten ongedaan te maken.

Paragraaf 5 bespreekt de motivering voor een aanpassing van de ambtenarensalarissen. Nagegaan is, in hoeverre de solidariteit van ambtenaren met particuliere werknemers en niet-actieven in het geheel van hun rechtspositie, met inbegrip van de werkgelegenheid, voldoende tot uitdrukking wordt gebracht.

Paragraaf 6 schenkt aandacht aan de specifieke maatregelen ten aanzien van de inkomensvervangende voorzieningen. Daarbij spelen steeds op de achtergrond een drietal vragen. In hoeverre zijn de onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel – zowel qua wetgeving als qua uitvoeringsorganisatie – voldoende op elkaar afgestemd? Hoe is vanuit de verzekerden en vanuit de uitvoeringsorganisatie op de wetgeving ingespeeld? Zijn de maatschappelijke inzichten en verhoudingen zodanig gewijzigd, dat het stelsel van de sociale zekerheid in het licht van de doelstellingen een herziening behoeft? Deze vragen bepalen immers in belangrijke mate welke stelselwijziging op lange termijn gewenst is en hoe de huidige voorstellen daarin passen. Op korte termijn is niet anders mogelijk dan van concrete maatregelen aan te geven hoe deze passen in wat slechts de contouren van zo'n beleid kunnen zijn.

Paragraaf 7 heeft vervolgens de gezondheidszorgverzekeringen tot onderwerp. De voorstellen op dat terrein hebben een geheel eigen karakter. Met name het werkgelegenheidsaspect dat aan beperkingen op het terrein van de gezondheidszorg verbonden kan zijn moet niet uit het oog worden verloren. Voor zover sprake is van een verschuiving van lasten in de vorm van eigen bijdragen of eigen risico's, moeten bovendien de daarbij spelende motieven en effecten op hun sociale aanvaardbaarheid worden getoetst.

Paragraaf 8 ten slotte gaat in op het vraagstuk van het oneigenlijk gebruik en het misbruik. Wil een beperking van de uitgaven in de collectieve sector sociaal aanvaardbaar zijn, dan mag een beleid gericht op het tegengaan van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik in de sfeer van belastingen en sociale voorzieningen niet achterwege blijven.

## § 2. Volumebeleid

### 2.1. INLEIDING

Hoezeer ook het stelsel van de sociale zekerheid vanuit de solidariteit van werkenden met niet-werkenden als een belangrijke maatschappelijke verworvenheid wordt erkend, toch dient het beleid er in de eerste plaats op te zijn gericht, dat zo weinig mogelijk mensen een beroep op de sociale zekerheid hoeven te doen. In de regeringsverklaring is daar reeds op gewezen. In deze paragraaf worden mogelijkheden tot een volumebeperking in de inkomensvervangende voorzieningen onderzocht.

De toeneming van het beroep dat mensen hebben moeten doen op de sociale zekerheid is de *voornaamste oorzaak* van de uitgavenontwikkeling geweest. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor een reële beperking van deze volumegroei moet allereerst gezocht worden naar de individuele en maatschappelijke oorzaken van het beroep op de sociale zekerheid. Daarbij valt op dat niet ongedifferentieerd naar de volumegroei kan worden gekeken. Sommige elementen in de groei zijn niet te beheersen. De AOW en AWW en de kinderbijslagvoorzieningen betreffen voorzieningen die in het algemeen voortvloeien uit een gegeven ontwikkeling. Die volume-ontwikkeling wordt in hoofdzaak bepaald door demografische factoren.

In andere sectoren van de sociale zekerheid doen zich ontwikkelingen voor die in principe wel voor een beheersing en beperking in aanmerking kunnen komen. Een nader onderscheid is daarbij wel geboden. Ten dele kan beperking van het beroep op een aantal specifieke voorzieningen leiden tot *verschuivingen* binnen de sociale zekerheid. Een beperking van het beroep op de ene voorziening brengt dan een vergroot beroep op een andere voorziening met zich mee. De in het kader van de kostenbeheersing wezenlijk relevante volumebeperking komt tot stand indien de maatregelen ertoe leiden dat het beroep op de sociale zekerheid *in al zijn onderdelen* wordt beperkt. Omdat de sociale zekerheid bestaanszekerheid biedt aan mensen, in situaties en op tijdstippen dat de inkomensvorming faalt of zo belangrijk wordt aangetast dat van een sociaal aanvaardbare inkomensontwikkeling niet meer kan worden gesproken, is een volumebeperking alleen mogelijk als de mensen opnieuw aan de inkomensvorming volwaardig kunnen deelnemen. Dat betekent dat mensen in het arbeidsproces moeten kunnen herintreden dan wel dat uittreden wordt voorkomen. Dit wordt ten dele belemmerd door een kwantitatief tekort aan arbeidsplaatsen, voor een ander deel spelen kwalitatieve factoren mee.

Het groeiende volume in de werkloosheidsvoorzieningen is nauw verbonden met de ontwikkeling van de werkgelegenheid. In de nota is aangegeven dat de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen in ons land sinds de *tweede helft van de jaren zestig structureel onder druk staat*. Het arbeidsaanbod neemt, mede als gevolg van de grotere participatie van gehuwde vrouwen in het arbeidsproces, steeds toe. De schepping van arbeidsplaatsen blijft daarbij achter. Het volume van de werkloosheidsvoorzieningen wordt daarom structureel beïnvloed door het algemene tekort aan arbeidsplaatsen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er nog steeds een vraag naar arbeid bestaat, die via de arbeidsmarkt blijkbaar niet zonder meer kan worden vervuld. Deze discrepantie, waarbij van «onnodige werkloosheid» kan worden gesproken, vraagt speciale aandacht.

De oorzaken van de volumestijging in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn moeilijker te onderkennen. Naast objectief vast te stellen oorzaken van ziekte en arbeidsongeschiktheid spelen, zoals uit on-

derzoek blijkt, ook in toenemende mate minder objectief vaststelbare oorzaken mee. Hierbij komen dan naar voren oorzaken die liggen in de persoonlijke levenssituatie en oorzaken als gevolg van arbeidsomstandigheden en arbeidsklimaat. Daarnaast bestaat, vooral in de arbeidsongeschiktheidsverzekering, een relatie met de algemene werkgelegenheidssituatie. Het is de vraag of er in de sfeer van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zoals bij de werkloosheid ook wrijvingen bestaan waarbij van «vermijdbaar verzuim» kan worden gesproken.

## 2.2. AANGRIJPINGSPUNTEN

Het terugdringen van het kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen vormt niet alleen één van de doelstellingen van het algemene economische beleid, maar tegelijkertijd een voorwaarde voor een volumebeleid in de sociale zekerheid. Daarmee is tevens aangegeven dat door het huidige kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen aan een volumebeleid op korte termijn grenzen worden gesteld. Het realiseren van volumebeperkingen in de sociale zekerheid op langere termijn is mede afhankelijk van het slagen van het algemene sociaal-economische beleid.

Toch moet bij het zoeken naar beleidsombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid zoveel als mogelijk naar volumemaatregelen worden gestreefd. Niet alleen wordt, voor zover de afremming van de groei van de sociale zekerheid door een herintreding in het arbeidsproces kan worden bereikt, een anders noodzakelijke ingreep in de sociale uitkeringen en voorzieningen zelf voorkomen. Ook zal een belangrijk indirect effect zijn dat meer mensen bijdragen aan de gemeenschappelijke produktie. Het draagvlak van de economie wordt daardoor versterkt en de financiering van de gemeenschapsvoorzieningen en de sociale zekerheid wordt voor de toekomst zekerder gesteld. Een volumebeleid is daardoor een mes dat aan twee kanten snijdt.

Gegeven de randvoorwaarde van het tekort aan arbeidsplaatsen, moet in eerste instantie gedacht worden aan maatregelen, die zich richten op het verminderen van wrijvingen die bestaan bij het herintreden in het arbeidsproces, dan wel leiden tot het voorkomen van uit treden uit het arbeidsproces. Deze wrijvingen zijn te constateren als er wel mogelijkheden bestaan tot herintreden in kwantitatieve zin (bij voorbeeld openstaande vraag), maar deze mogelijkheden als gevolg van veelal kwalitatieve onevenwichtigheden niet worden verwezenlijkt. Dergelijke fricties doen zich voor bij het beroep op de werkloosheidsvoorzieningen, de arbeidsongeschiktheidswetten en de Ziektewet. De volgende vraag moet dan onder ogen worden gezien: hoe kan «onnodige werkloosheid» en «vermijdbaar verzuim» worden voorkomen. Onder «onnodige werkloosheid» is dan mede begrepen de verborgen werkloosheid onder uitkeringsgerechtigden van de arbeidsongeschiktheidswetten, voor zover zij op grond van hun handicap nog gedeeltelijk of opnieuw aan het arbeidsproces kunnen en willen deelnemen. Bij «vermijdbaar verzuim» wordt niet alleen gedacht aan ziekteverzuim, maar ook aan hen die bij een betere opvang binnen de bedrijven en begeleiding door de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid in het arbeidsproces ingeschakeld kunnen blijven of worden.

Ten aanzien van de factoren die daarbij een rol spelen en die dus aangrijpingspunt van beleid kunnen vormen, is globaal een driedeling mogelijk.

a. Er kan sprake zijn van reële of vermeende discrepanties tussen de kwaliteit van de aangeboden arbeid en de voor de betrokken arbeidsplaatsen van de vraagzijde gestelde eisen.

b. Verder kan de arbeidsmarkt onvoldoende functioneren, hetzij door in de markt zelf gelegen belemmeringen, hetzij doordat de bemiddeling en begeleiding nog verbeterd kunnen worden.

c. Ten slotte kunnen ook een aantal voor het verkrijgen van een sociale uitkering geldende criteria en de hantering daarvan een rol spelen.

Duidelijk is dat het hier ten dele om factoren gaat, die buiten het terrein van de sociale zekerheid in enge zin liggen. Bij de uitwerking van een volumebeleid vormt een nauwe coördinatie van het sociale-zekerheidsbeleid met onder andere het arbeidsomstandighedenbeleid, het arbeidsvoorzieningsbeleid, de bedrijfsgezondheidszorg en het welzijnsbeleid dan ook een onmisbare voorwaarde. Onderstaand zullen echter vooral die maatregelen worden besproken die liggen binnen het terrein van de sociale zekerheid of op het scheidingsvlak van het sociale-zekerheidsbeleid en andere beleidsterreinen. De grens valt echter moeilijk te trekken, omdat een groot aantal maatregelen op andere beleidsterreinen toch ook de volumina van de sociale zekerheid beïnvloeden. Daarom wordt ook naar die maatregelen kort verwezen. In de CEC-nota wordt er uitvoeriger aandacht aan geschonken.

### **2.3. DISCREPANTIES TUSSEN DE KWALITEIT VAN DE VRAAG EN HET AANBOD VAN ARBEID**

De CBS-enquête inzake moeilijk vervulbare vraag wijst uit, dat een belangrijk deel van deze vraag niet kan worden vervuld door het ontbreken van voldoende geschoold arbeidsaanbod in de lagere en middelbare beroepen.

Ten dele is hier sprake van kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod. Mobiliteitsbevordering kan met name geschieden door een drastischer inzet van het scholingsinstrument, waarbij het gaat om voldoende scholingsfaciliteiten in kwantitatief en kwalitatief opzicht alsook om de bereidheid tot het volgen van een opleiding.

De beschikbaarheid van de onderscheiden scholingsmogelijkheden – scholing op de centra voor vakopleiding van volwassenen, scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, studiekostenregeling werkzoekenden en stimulering vakopleiding jeugdigen – zijn in de snel wisselende arbeidsmarkt van essentieel belang. De capaciteit van de centra is onlangs uitgebreid voor de bouwopleiding. Verdere uitbreiding is op grond van de arbeidsmarktsituatie in de uiteenlopende beroepen en regio's alleszins wenselijk.

Van de door de overheid in het leven geroepen scholingsvoorzieningen wordt echter nog onvoldoende gebruik gemaakt, terwijl ook de ervaringen met de in samenwerking met het bedrijfsleven georganiseerde scholingsexperimenten in de bouw- en metaalsector teleurstellend waren. Redenen hiervoor zijn onder meer een nog onvoldoende niveau van de scholing (experiment bouw) en de geringe geneigdheid van het bedrijfsleven tot het creëren van scholingsplaatsen (SOB-regeling), maar ook een onvoldoende interesse bij een deel van die werklozen, die voor scholing in aanmerking komen. In overleg met de sociale partners wordt een herziening van de regeling ter bevordering van de scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven voorbereid om duidelijker tegemoet te komen aan c.q. in te spelen op de scholingsbehoeften.

Naast het creëren van in kwalitatief en kwantitatief opzicht voldoende scholingsfaciliteiten is het ook wenselijk, dat in de huidige uitvoeringspraktijk voldoende wordt toegezien op de in de werkloosheidswetten en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering opgenomen verplichting van de uitkeringgenietende tot het volgen van een voor hem gewenste opleiding of scholing. Alle betrokken instanties dienen meer dan voorheen uitvoering te geven aan de wettelijke bepalingen ter zake.

Bij het verminderen van de afstand tussen het voorhanden zijnde aanbod van werk en de ingeschreven werkzoekenden speelt niet alleen een beïnvloeding van het selectiegedrag door de werkzoekende een rol, maar vraagt ook de selectie door de werkgever aandacht. Inperking van te selectief aannemingsgedrag van de werkgever is mogelijk door invoering van de aanbevelingen van de commissie-Hessel inzake de positie van de sollicitant en door een nadere formulering van het streven om het personeelsbestand een afspiegeling te doen zijn van de categorieën, die zich aanbieden op de ar-



beidsmarkt. Ook de totstandkoming in bedrijven van aanpassingsteams voor oudere werknemers kan ertoe bijdragen dat de betrokkenen langer hun plaats in de onderneming kunnen blijven behouden. Ook de verbetering van arbeidsomstandigheden – waaronder de medeverantwoordelijkheid voor het eigen werk – is daarbij echter in het geding. De overheid draagt daartoe eveneens bij onder andere via subsidies gericht op humanisering van de arbeid.

#### 2.4. HET FUNCTIONEREN VAN DE ARBEIDSMARKT ALS SCHAKEL TUSSEN VRAAG EN AANBOD

Een onvoldoende functioneren van de arbeidsmarkt kan ten dele samenhangen met in de markt zelf gelegen belemmeringen, voor een ander deel speelt de omvang en de intensiteit van de bemiddeling en de begeleiding daarbij een belangrijke rol.

Een deel van de wijvingen wordt veroorzaakt doordat de beloningsstructuur op de arbeidsmarkt het in dienst nemen van specifieke groepen (langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten) belemmert. Daarom bestaan er een groot aantal plaatsingsbevorderende maatregelen, die discrepanties tussen het gevraagde en bij de markt passende beloningsniveau voor bepaalde doelgroepen *tijdelijk* kunnen overbruggen. In de sfeer van de sociale zekerheid gaat het met name om de loonsuppletierегeling en de garantieregeling in de WW en de WWV. Beide bevorderen de mobiliteit. De eerste overbrugt tijdelijk inkomensverschillen bij de aanvaarding van lager betaald werk, de tweede garandeert dat in dat geval bij hernieuwde werkloosheid een verdere terugval in inkomen wordt vermeden. Daarnaast zijn er verschillende loonkostensubsidieregelingen – ook voor werkloze gehandicapten – die door de organen van arbeidsbemiddeling worden uitgevoerd.

Veel minder bekend is dat ook de Ziektewet (art. 30), de WAO (art. 44, 45) en de AAW (art. 57) een aantal regelingen kennen, die ertoe kunnen bijdragen om een uitstoot uit het arbeidsproces te vermijden, dan wel financiële belemmeringen bij herintreding tijdelijk te overbruggen. Daarbij kunnen tijdelijke loonverschillen worden overbrugd, de garantie worden gegeven dat men na een proefperiode bij een werkgever eventueel opnieuw kan terugvallen op de oude uitkering en voorzieningen worden getroffen tot behoud, herstel en bevordering van arbeidsgeschiktheid. Naar het oordeel van het kabinet zullen de uitvoeringsorganen meer dan tot nu toe van de daar geboden mogelijkheden gebruik moeten maken.

Al deze maatregelen kunnen slechts een tijdelijk karakter hebben, bedoeld om kortstondige wijvingen weg te nemen. Toepassing van dergelijke regelingen voor een langere termijn zou leiden tot concurrentievervalsing en een niet-optimale benutting van produktiefactoren.

Een knelpunt van geheel andere aard wordt gevormd door voorzieningen, die van bedrijfstak tot bedrijfstak sterk verschillen en daardoor de arbeidsmobiliteit belemmeren. Daarbij dient met name gedacht te worden aan de wachtgeldregelingen en de pensioenvoorzieningen. De invoering van een algemene pensioenwet zou dit laatste knelpunt wegnemen. De noodzaak tot kostenbeperking staat met dat beleidsvoornemen evenwel op gespannen voet. Ook regelingen tot vervroegde uittreding blijven de aandacht vragen.

Behalve maatregelen, gericht op het wegnemen van in de markt zelf gelegen belemmeringen, kan het functioneren van de arbeidsmarkt ook worden verbeterd door een verdere uitbreiding van de bemiddelings- en begeleidingsactiviteiten.

Uit het oogpunt van *kostenbeperking* is het een open vraag of een stringenter toepassing van het begrip passende arbeid, zonder dat instrumentele voorzieningen worden getroffen, tot positieve effecten leidt. Bij een in verhouding tot de veelheid van taken te geringe mankracht stellen de arbeidsbureaus zódanige prioriteiten, dat in de eerste plaats gestreefd wordt naar een vlotte doorstroming van werkzoekenden naar vacatures en naar voorkoming van een definitieve «afschrijving van bepaalde groepen» uit de arbeid.

Het besteden van meer tijd en mankracht aan de controle op werkzoekenden, die mogelijk onvoldoende medewerking aan het verkrijgen van arbeid verlenen – een arbeidsintensief karwei – zal direct leiden tot verlenging van de inschrijvingsduur van andere categorieën. Bij adequate toerusting zou eventueel de «onnodige werkloosheid» die zou kunnen worden weggewerkt in de orde van grootte liggen van 5000.

De volgende maatregelen op het terrein van de arbeidsbemiddeling zullen worden getroffen:

- Een verdere uitbouw van de Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl, rekening houdend met de evaluatie van experimenten op dit terrein.
- Invoering van de verplichte vacaturemelding.
- Invoering van de verplichting tot melding bij het GAB op het moment dat ontslag wordt aangezegd.

Ook de coördinatie van de arbeidsbemiddeling met de uitvoering van de sociale verzekeringen zal worden verbeterd.

In het kader van de uitbouw van de Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl zal de samenwerking en het overleg tussen de uitvoeringsorganen en de arbeidsbureaus worden geïntensiveerd. Daarin past ook de instelling van regionale commissies passende arbeid. Wettelijke maatregelen daartoe zullen worden voorbereid; o.a. is een wijziging van de werkloosheidswetten noodzakelijk. Tevens zal op korte termijn een voorlopige oplossing worden gezocht om te komen tot een koppeling van de administraties van de uitvoeringsorganen van de werkloosheidswetten en de arbeidsbureaus. Al deze maatregelen kunnen bijdragen tot een verbetering van de bemiddeling, begeleiding, controle, analyse en ramingen met betrekking tot de werkloosheid en de werkloosheidsvoorzieningen. Op een aantal van deze maatregelen wordt bij de bespreking van de stringente toepassing en uitvoering van het begrip passende arbeid teruggekomen.

Afzonderlijke aandacht verdient de bevordering van herintreding van gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsongeschikten. Toepassing van art. 21 van de WAO en art. 12 van AAW brengt met zich mee dat de praktische onmogelijkheid de resterende verdien capaciteit te benutten leidt tot de vaststelling van een verhoogd arbeidsongeschiktheidspercentage. Daardoor zit in de AAW/WAO een stuk werkloosheid verborgen. In het kader van deze intensivering van de begeleiding van herplaatsbare arbeidsongeschikten door de GMD wordt daaraan aandacht geschonken. Na evaluatie van de lopende experimenten op dat terrein zal worden nagegaan hoe deze begeleidingsactiviteiten in kwantitatieve en kwalitatieve zin kunnen worden uitgebreid. Daarbij zal een nieuwe samenwerking tussen de GMD en de arbeidsbureaus onmisbaar zijn.

## 2.5. CRITERIA EN DE TOEPASSING DAARVAN

De sociale-verzekeringswetten kennen criteria, waaraan moet worden voldaan om recht op een uitkering te hebben. Zowel de criteria zelf als de toetsing van de individuele gevallen door de uitvoeringsorganen aan deze criteria is mede bepalend voor de volumina in de Ziektewet, de AAW/WAO en de werkloosheidswetten. Aan een aantal daaraan verbonden aspecten wordt in deze paragraaf aandacht geschonken.

### 2.5.1 Passende arbeid

Voor de vaststelling van het recht op een werkloosheidsuitkering is bepalend of voor de betrokkene «passende arbeid» beschikbaar is. De criteria voor het begrip passende arbeid en de interpretatie daarvan zijn daarbij van wezenlijk belang.

In principe staan de volgende mogelijkheden open om door *verruiming* van de criteria van het begrip «passende arbeid» een vergroting van de mobiliteit te bewerkstelligen:

a. nadere specificatie van het begrip «passende arbeid» in werkloosheidswetten.

De voordelen daarvan zijn:

- dergelijke specificaties geven meer houvast aan de arbeidsbemiddelaar, de werkzoekende, de werkgever en de uitkeringsorganen;
- de overheid, die betaalt, kan meer invloed uitoefenen op het toepassingsbeleid dan in de huidige situatie, waarin de invulling van het begrip «passende arbeid» (te veel) wordt bepaald door de jurisprudentie van voornamelijk de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep.

De nadelen, daaraan verbonden, zijn:

- vaststelling van de criteria zal de rechter beperken in zijn – thans soms zeer ver gaande – oordeel omtrent de aanvaardbaarheid van aangeboden arbeid;
- de noodzakelijke wetwijzigingen zullen aanleiding geven tot diepgaande discussies over wat als passende arbeid kan worden aangemerkt.

Deze discussie zal zich dan ook uitstrekken tot diè aspecten, die tot nu toe bij de beoordeling van de passendheid van de aangeboden arbeid geen rol spelen, zoals bij voorbeeld de mate van medezeggenschap in de onderneming, humaniteit van de arbeid en veiligheidsaspecten;

b. het geven van specificerende richtlijnen door de Sociale Verzekeringsraad. Hieraan kleeft hetzelfde bezwaar als onder a van een diepgaande discussie, terwijl daarnaast de verwarring wordt vergroot wanneer de Raden van Beroep deze richtlijnen niet in acht nemen in hun oordeelsvorming;

c. nadere ministeriële richtlijnen aan de gemeenten voor wat betreft de uitvoering van de WWV en de ABW ter zake van het opvolgen van kennisgevingen en bezwaarschriften en/of aan de arbeidsbureaus ten aanzien van de criteria. Overwegend bezwaar daartegen is, dat aldus een discrepantie ontstaat tussen richtlijnen en jurisprudentie. Op dit moment geldt voor de arbeidsbureaus en de uitvoeringsorganen de jurisprudentie als richtsnoer.

Waar er sprake is van tekortkomingen op dit terrein, schuilen deze niet in te kort schietende regelgeving, maar in een achterblijven van de *stringente toepassing en uitvoering* daarvan. Ten dele ligt daarvan de oorzaak bij de arbeidsbemiddeling, die in een situatie, waarin het al moeilijk is voor de best gemotiveerde werkzoekende een vacature te vinden, deze schaarse vacature niet primair benut om daarop de marges van de bereidheid van andere werkzoekenden te toetsen. Zulks hangt ook direct samen met de omstandigheid, dat voor het komen tot een vaststelling van een weigering van passende arbeid de medewerking van de werkgever nodig is en daardoor de bewijsvoering bij een procedure moeilijk is; hij immers moet verklaren op welke gronden een concreet werkaanbod niet heeft geleid tot een contract met de betrokken werkzoekende.

Een andere belangrijke reden waarom de toepassing door de arbeidsbemiddeling achterwege blijft is de onzekerheid of een signalering aan de uitkerende instanties metterdaad gevolgen heeft.

Het zenden van een kennisgeving of bezwaarschrift leidt niet tot beëindiging van de bemiddelingstaak.

In hoeverre en in welke mate de kennisgevingen, bezwaarschriften en meldingen hebben geleid tot uitsluitings- c.q. verminderingsbeslissingen door de uitvoeringsorganen is in verband met de nog niet tot stand gekomen koppeling van de wederzijdse administraties slechts globaal na te gaan. Uit de wel beschikbare gegevens kan worden afgeleid, dat de bezwaarschriften en kennisgevingen van de arbeidsbureaus aan de bedrijfsverenigingen in zijn algemeenheid uitsluiting van de uitkering tot gevolg hebben.

De indruk bestaat, dat met name uit de meldingen in het kader van de Wet Werkloosheidsvoorziening door de gemeentebesturen op onvolledige wijze consequenties met betrekking tot de uitkering worden getrokken. Op dit punt zou op korte termijn via het uitvaardigen van nadere ministeriële richtlijnen ter zake artikel 14, verbetering kunnen worden bewerkstelligd. Wèl

valt tegen het einde van de uitkeringsperiode WWV een verhoogde activiteit van de uitkeringsgenietenden te constateren. Dit houdt waarschijnlijk zowel verband met een dreigende financiële terugval naar het bijstandsniveau als met een dan meer actieve begeleiding door de WWV-commissies. Een meer permanente begeleiding van de uitkeringsgenietende door een regionale commissie zal het zoekgedrag van de uitkeringsgenietende, en daarmee zijn kans op herintreding in het arbeidsproces, positief beïnvloeden. Het is om die redenen, dat het kabinet de aanbeveling, die eerder is gedaan tot de inrichting van *regionale commissies passende arbeid*, wil doorvoeren door wettelijke voorzieningen.

Het treffen van wettelijke maatregelen is noodzakelijk, aangezien de Stichting van de Arbeid ter zake een verdeeld advies heeft uitgebracht en invoering op vrijwillige basis derhalve niet mogelijk is.

Een eventuele herziening van het werkloosheidselement in de WAO-inschatting moet leiden tot deelneming van ook de GMD in de te vormen regionale commissies.

Een belangrijk hulpmiddel voor de regionale commissies zal zijn de *aaneenkoppeling van de administraties* van de uitvoeringsorganen en de arbeidsbureaus. Deze aaneenkoppeling is, zoals reeds eerder vermeld, van belang in verband met een zo exact mogelijk beeld van de werkloosheid en een zo groot mogelijk inzicht in de bewegingen op de arbeidsmarkt. Over de aaneenkoppeling wordt momenteel overlegd tussen onder meer het Ministerie van Sociale Zaken en de SVR.

De voortgang van de werkzaamheden wordt echter door technische en privacy-problemen vertraagd. Het lijkt echter gewenst op korte termijn een *voorlopige oplossing* voor de koppeling tot stand te brengen.

## 2.5.2 Verzuim wegens ziekte

Het verzuim wegens ziekte in het kader van de Ziektewet bestaat uit twee categorieën. Enerzijds degenen, die wegens ziekte voor een bepaalde overzienbare periode moeten verzuimen. Anderzijds degenen, die wegens gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid de wachttijd van de AAW/WAO doormaken. Dit onderscheid kan ook worden aangegeven met de begrippen kortdurend en potentieel langdurend verzuim. Van belang daarbij is dat niet steeds op voorhand kan worden aangegeven in welke categorie een individueel geval moet worden ingedeeld. Duidelijk is dat de begeleiding van beide categorieën een andere moet zijn.

Het potentieel langdurende verzuim kan ten dele worden beperkt door een tijdige medische begeleiding, revalidatie en hulp bij de reïntegratie in het arbeidsproces. In dat verband is het kabinet van mening dat aan de overgang van medische controle naar de medische begeleiding na 13 weken ziekte opnieuw inhoud moet worden gegeven. De SVR zal worden gevraagd voorstellen daartoe uit te werken.

De vraag is o.a. of de scheiding van medische diensten van bedrijfsverenigingen, eigen-risicodragers en eigen ziekenkassen, en de GMD belemmerend werkt voor een vroegtijdige en continue begeleiding van potentieel langdurig arbeidsongeschikten. Mede vanuit dit gezichtspunt is een integratie van de medische diensten reeds bij de SVR in studie. Ook een betere onderlinge afstemming tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de geneeskundige diensten van de uitvoeringsorganen is gewenst.

Een dergelijke samenwerking zou mogelijk ook voor het kortdurend verzuim tot een betere benadering kunnen leiden. Dit vooral voor zover het korte verzuim zijn oorzaken vindt in buiten de uitkeringsgerechtigden zelf gelegen oorzaken. Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn onlangs een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van het terugdringen van het vermijdbare ziekteverzuim. Nader onderzocht wordt in hoeverre en op welke wijze de voorstellen van de WRR kunnen worden uitgewerkt. Een aantal activiteiten op dat gebied vindt reeds plaats. Ten aanzien

van het vraagstuk van ziekteverzuim en humanisering van de arbeid kunnen een aantal onderzoeken van het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde en onderzoeken en experimenten van de Stichting Coördinatie van Communicatie met betrekking tot gegevens voor Onderzoek inzake Ziekteverzuim (CCOZ) worden genoemd. Bovendien kan worden gewezen op het inmiddels ingediende ontwerp-Arbeidsomstandighedenwet. Het voorstel van de WRR tot invoering van een aantal zogenaamde «baaldagen» wordt door de interdepartementale projectgroep activen – niet-activen in studie genomen. Niet verheeld mag worden dat aan dit voorstel belangrijke bezwaren zijn verbonden.

### **2.5.3 De mate van arbeidsongeschiktheid**

Reeds ter sprake kwam dat de wijze van vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid leidt tot onvoldoende duidelijkheid ten aanzien van de vraag in hoeverre sprake is van arbeidsongeschiktheid en in hoeverre van werkloosheid. Niet alleen wordt daardoor de begeleiding door de uitvoeringsorganen bij een herintreding in het arbeidsproces bemoeilijkt, maar tevens ontstaan psychologische belemmeringen voor herintreding. Zowel de uitkeringsgerechtigden als de adspirant-werkgever hebben immers onvoldoende inzicht in de mate van medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid. Daardoor wordt de uitkeringsgerechtigde bevestigd in zijn situatie van volledig arbeidsongeschikte en zal een adspirant-werkgever niet gauw tot een aanbod komen. Ook deze fricties dienen te worden weggenomen.

De departementale projectgroep die het arbeidsongeschiktheids criterium in studie heeft, heeft een inventarisatie van knelpunten gemaakt. De Tweede Kamer is hierover mededeling gedaan en wacht momenteel op de resultaten van een aantal onderzoeken. Deze zullen het materiaal moeten leveren, op basis waarvan de studie kan worden voortgezet.

## **2.6. SLOTOPMERKINGEN**

Hoewel zoals gezegd een beleid gericht op volumebeperking maatschappelijk gezien om meerdere redenen verre de voorkeur verdient boven een anders noodzakelijke ingreep in de uitkeringen en voorzieningen zelf, is duidelijk dat de marges voor zulk een beleid smal zijn. Met name op korte termijn stelt het kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen zijn grenzen. Wel zijn een aantal kwalitatieve maatregelen geboden, die goeddeels liggen op het raakvlak van het sociale-zekerheidsbeleid met andere beleidsterreinen, zoals het arbeidsvoorzieningsbeleid, het arbeidsomstandighedenbeleid, de bedrijfsgezondheidszorg en het welzijnsbeleid. Zoals hiervoor aangegeven zullen daartoe een aantal voorstellen worden gedaan. Op een aantal punten zal voorts de coördinatie van het sociale-zekerheidsbeleid met deze beleidsterreinen worden verbeterd.

Tot slot zij opgemerkt dat een volumebeleid niet alleen gestalte kan krijgen door het treffen van maatregelen. Ook het op gang komen van de maatschappelijke discussies ten aanzien van de factoren die het volumebeleid bepalen kan daartoe bijdragen. Zo zal ook in de ondernemingen zelf de nodige aandacht moeten worden geschonken aan maatregelen gericht op een goede ontplooiing van de werknemers, zulks ook ter voorkoming van verzuim en arbeidsongeschiktheid. In dit verband hecht het kabinet grote waarde aan de voorbereidingen die de SER treft om tot adviezen op dit punt te komen.

## § 3. Aanpassingsmechanismen in de bruto-sfeer

### 3.1 UITGANGSPUNTEN

In deze paragraaf worden de aanpassingsmechanismen van sociale uitkeringen, overheidssalarissen en minimumloon in onderlinge samenhang bezien. De minimumlonen zijn in dit verband vooral van belang, omdat de sociale minima op nettobasis aan het minimumloon zijn gekoppeld. Zoals bekend zijn de drie genoemde inkomenscategorieën gekoppeld aan de index van de regelingslonen. Nagegaan is of in deze index beloningselementen zijn begrepen, waarvan het op grond van het uitgangspunt van een *evenwichtige ontwikkeling* van deze inkomenscategorieën wenselijk is ze bij de aanpassing buiten beschouwing te laten dan wel afzonderlijk toe te rekenen. De volgende vier overwegingen van algemene aard hebben een leidraad gevormd bij de beantwoording van de hierboven geformuleerde vraag:

- a. Loonsverhogingen, gericht op bepaalde loonklassen, dienen via het aanpassingssysteem alleen op vergelijkbare inkomensniveaus te worden toegepast en mogen geen extra effect hebben op andere inkomensniveaus.
- b. Effecten van loonsverhogingen die geen algemeen maar een specifiek sector-gebonden karakter hebben, dienen bij de aanpassing van deze inkomenscategorieën geen rol te spelen.
- c. Het optreden van cumulatieve effecten moet worden voorkomen.
- d. Wanneer naast de aan te passen grootte een afzonderlijk beloningsbestanddeel (bij voorbeeld de vakantietoeslag) voorkomt, dan wel onderdeel uitmaakt van het begrip regelingsloon, dient eliminering uit de index en gescheiden aanpassing plaats te vinden.

Vanuit deze overwegingen is gezocht naar een evenwichtig indexeringsmechanisme voor minimumloon, sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen, uiteraard met erkenning van het eigen karakter van elk van deze inkomenscategorieën. Daarbij is zowel aan de onderlinge consistentie als aan die ten opzichte van loontrekkers in bedrijven aandacht geschonken.

Een extra probleem wordt daarbij gevormd door het feit dat de sociale uitkeringen geen homogene inkomenscategorie vormen. Bij de aanpassing van de sociale uitkeringen worden immers twee sporen gevolgd:

- de minima zijn op nettobasis gekoppeld aan het minimumloon, terwijl
- de boven-minima op brutobasis de regelingslonen volgen.

Dat brengt met zich mee, dat de sociale minima de facto het indexeringsmechanisme, dat in de evenwichtige aanpak voor de minimumlonen geldt, zullen volgen. Een gelijke ontwikkeling binnen de sociale uitkeringen – dat wil zeggen van minima en boven-minima – is dan slechts mogelijk indien alle elementen, die bij de aanpassing van het minimumloon buiten beschouwing blijven, ook bij de sociale uitkeringen uit de index worden geëlimineerd. Dit om te voorkomen, dat de sociale uitkeringen boven het minimum voortdurend een grotere inkomensstijging ervaren dan de sociale minima.

Ten dele hebben bovenstaande overwegingen er in het verleden reeds toe geleid enige differentiatie in de aanpassingsmechanismen tot stand te brengen. Voor de drie betrokken inkomenscategorieën is dat echter niet op dezelfde wijze gebeurd.

Bij de bijzondere verhogingen van het minimumloon werd als één van de elementen rekening gehouden met de onder a genoemde toerekening van loonsverhogingen gericht op bepaalde inkomensklassen. Het verschil tussen

de gemiddelde verhoging van de regelingslonen en het effect op minimumloonniveau is langs die weg tot en met 1974 gecompenseerd. Een tweede element in de bijzondere verhogingen is het verschil tussen de ontwikkeling van de gemiddelde verdiende lonen en de gemiddelde regelingslonen. In een wettelijk voorgeschreven adviesaanvraag aan de SER van 16 november 1977 is in verband met de huidige arbeidsmarktsituatie voorgesteld niet tot een bijzondere verhoging van het minimumloon over te gaan.

In dezelfde adviesaanvraag wordt gevraagd, of het wenselijk en mogelijk is om voortaan met specifieke loonsverbeteringen die voortvloeien uit herzieningen van de beloningsstructuur geen rekening meer te houden bij de aanpassing van het minimumloon.

In 1976 is bovendien een herziening van het trendsysteem voor de overheidssalarissen tot stand gekomen, waarbij – ten einde tot een beter evenwicht in welvaartsontwikkeling met werknemers in bedrijven te komen – een aantal beloningselementen uit de trend werden geëlimineerd, dan wel aan afzonderlijke inkomensniveaus toegerekend.

Een dergelijke opschoning heeft voor de sociale uitkeringen en het minimumloon nog niet plaatsgevonden.

Het kabinet is voornemens zo spoedig mogelijk aan de SER een adviesaanvraag te richten met het verzoek de indexeringsmechanismen van minimumloon en sociale uitkeringen in hun verhouding tot de loonontwikkeling in het bedrijfsleven te bezien. Daarbij dienen dan tevens werkgelegenheids- en inkomenspolitieke aspecten in de beschouwing te worden betrokken, waarmee de voorgestelde aanpassingen in een bredere context worden geplaatst. Onderstaande beschouwingen vormen daarbij een eerste aanzet, voornamelijk vanuit de invalshoek van een evenwichtige ontwikkeling van de onderscheiden inkomenscategorieën.

Daarnaast kan het al of niet verhogen van het minimumloon op grond van de ontwikkeling van de verdiende lonen, evenals dat in het verleden het geval was, ook in de toekomst onderwerp van beraad blijven vormen bij gelegenheid van al dan niet wettelijk voorgeschreven adviesaanvragen over de wenselijkheid van bijzondere verhogingen. Daarbij kan dan van geval tot geval de wenselijkheid van een aanpassing op deze grond worden beoordeeld met name in het licht van de werkgelegenheidssituatie van het moment.

### 3.2. DE ONDERSCHIEDEN BELONINGSELEMENTEN

In onderstaand overzicht wordt aangegeven welke beloningselementen in beschouwing zijn betrokken en – bij wijze van indicatie – wat hun kwantitatieve betekenis was in de periode 1 juli 1974 tot en met 30 juni 1977 voor de zogenaamde trendcontracten. De begindatum van 1 juli 1974 is in zoverre niet willekeurig gekozen dat tot die datum ontstane achterstanden op grond van de effecten van vloeren en vaste bedragen reeds in de bijzondere verhogingen van het minimumloon zijn verwerkt. Het effect voor de toekomst laat zich vrijwel niet ramen.

	Gemiddeld cumulatief effect op de regelingslonen in de trendcontracten in de periode juli 1974 t/m 30 juni 1977
a. effecten herstructurering en integratie	ca. 1%
b. effecten verwerking toeslagen en eventuele andere beloningselementen in de schalen	0,5%
c. verwerking vloeren in de prijscompensatie en loonsverhogingen in vaste bedragen	0,7%
d. effect minimumloonsverhogingen	
— directe effecten	0,5%
— uitstralingseffecten	0,5%
e. aanpassing schaaltonen vanwege gestegen pensioenpremies	0,25%
f. effect doorvoering beginsel gelijke beloning	0,01%
g. vakantietoeslag	0,6%
h. spaarloon	0%
i. einde-jaars-uitkeringen	0,4%

Op grond van de beleidsdoelstelling van een evenwicht in inkomens-ontwikkeling en de vier eerder genoemde algemene overwegingen valt te overwegen een aantal van deze beloningselementen bij de aanpassing van minimumloon, sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen buiten beschouwing te laten dan wel afzonderlijk toe te rekenen.

Wordt bovendien rekening gehouden met de praktische consequenties van het twee-sporenbeleid ten aanzien van de sociale uitkeringen, dan zullen bovendien bij de aanpassing van sociale uitkeringen al die elementen buiten beschouwing moeten blijven, die voor het minimumloon uit de index worden geëlimineerd. Slechts dan kan worden vermeden dat de sociale uitkeringen boven het minimum sneller stijgen dan de sociale minima.

Onderstaand schema laat zien, in hoeverre een consistente aanpak met inachtneming van het eigen karakter van elk der inkomenscategorieën correcties ten opzichte van de huidige situatie vraagt.

	Huidige situatie			Voorstel		
	min. loon	soc. uitk.	ambt. sal.	min. loon	soc. uitk.	ambt. loon
a. herstructurering en integratie	in	in	in	uit	uit	in
b. verwerking toeslagen	in	in	niv.	niv.	niv.	niv.
c. vloeren en vaste bedragen	in	in	niv.	niv.	niv.	niv.
d. effect minimumloon	in	in	niv.	uit	uit	niv.
e. compensatie pensioenpremie	in	in	uit	niv. <sup>1</sup>	niv. <sup>1</sup>	uit
f. gelijke beloning mannen en vrouwen	in	in	uit	uit	uit	uit
g. vakantietoeslag	in	in	uit	uit	uit	uit
h. spaarloon	uit	uit	uit	uit	uit	uit
i. einde-jaars-uitkering	in	in	in	uit	uit	in

in = meenemen in de index

uit = uit de index laten

niv. = toerekenen op overeenkomstig inkomensniveau.

<sup>1</sup> Voor het verleden is een differentiatie naar inkomensniveau niet uit de c.a.o.-gegevens af te leiden.

Daarbij hebben ten aanzien van de afzonderlijke elementen de volgende overwegingen gegolden:

*a. Aanpassing van de schalen in verband met herstructurering en integratie*

Naar hun aard zijn deze vormen van loonsverbetering sectorgebonden. Zij hebben niet het karakter van het algemeen over de hele linie van het bedrijfsleven voorkomend verschijnsel. Zij kunnen dan ook niet worden gekwalificeerd als loonsverbeteringen van algemene aard.

Voor het minimumloon en sociale uitkeringen zou om deze reden eliminering dienen plaats te vinden. Voor wat het minimumloon betreft wordt in dit verband eraan herinnerd, dat door het vorige kabinet de SER advies is gevraagd over wenselijkheid en mogelijkheid van eliminering van effecten van herstructurering, welke adviesaanvraag door het huidige kabinet is overgenomen.

Ten aanzien van de overheidssalarissen ligt de situatie in die zin anders, dat in de overheidssector ook herstructureringen plaatsvinden. In de huidige situatie worden bij de vaststelling van de trend deze effecten volledig meegenomen met als logische consequentie dat kosten van herstructurering in de overheidssector dan ook uit de trendruimte worden gefinancierd. Er wordt de voorkeur aan gegeven deze constructie te handhaven.



*b. Verwerking van toeslagen en van eventuele andere beloningselementen in de schalen*

Verwerking van toeslagen en eventuele andere beloningselementen in de schalen is in die zin een verschijnsel van algemene aard, dat de verwerking voortvloeit uit een in brede kring onderschreven wenselijkheid van afschaffing van deze elementen als afzonderlijke beloningsbestanddelen. Tot verwerking van toeslagen in de schalen wordt veelal overgegaan, nadat in de loop van de tijd toeslagen, aanvankelijk bedoeld voor specifieke categorieën werknemers c.q. voor specifieke arbeidssituaties, een meer algemeen karakter hebben gekregen en derhalve geleidelijk hun differentiërend karakter hebben verloren. In beginsel zal het effect dan ook bij alle drie inkomenscategorieën in de aanpassing moeten doorwerken. Wanneer echter een verwerking in een bepaalde c.a.o. slechts betrekking heeft op een beperkt aantal loonklassen, zou slechts doorwerking moeten plaatsvinden naar de vergelijkbare inkomensniveaus. Bij de ambtenarensalarissen is een dergelijke toerekening reeds gerealiseerd.

*c. Verwerking in de schallonen van vloeren in de prijscompensatie en loonsverhogingen in vaste bedragen*

Aangezien deze elementen een naar inkomensniveau gedifferentieerd effect hebben ligt het in de rede bij alle drie inkomenscategorieën een zodanige aanpassing toe te passen dat een zelfde differentiatie wordt gerealiseerd. Voor het overheidspersoneel vindt een dergelijke differentiatie sinds 1976 reeds plaats.

*d. Effecten van minimumloonsverhogingen op de laagste schallonen*

Van een minimumloonsverhoging gaan twee effecten uit op de laagste schallonen: een eventuele aanpassing van de schallonen op minimumloonniveau aan het wettelijk minimum en de uitstralingseffecten daarvan op de schallonen direct boven het minimum. Voor de minimumlonen ligt volledige eliminatie in de rede omdat anders een vliegwieleffect ontstaat. Voor de sociale uitkeringen en de ambtenarensalarissen ligt het op zich voor de hand de verhoging van de schallonen op overeenkomstig inkomensniveau toe te rekenen. Wil men vermijden dat de sociale uitkeringen boven het minimum voortdurend sneller stijgen dan de sociale minima dan dient evenwel daar, evenals bij het minimumloon, volledige eliminatie plaats te vinden.

*e. Aanpassing van de schallonen als gevolg van looncompensaties voor gestegen werknemersbijdragen in de pensioenpremie*

Uitgangspunt is dat compensaties voor gestegen pensioenpremies een algemeen karakter hebben en dus niet geëlimineerd dienen te worden. Naar schatting heeft 80% van de werknemers een aanvullende pensioenvoorziening. De looncompensaties in verband met gestegen pensioenpremies dienen echter wel voor zover ze toevallen aan bepaalde loonklassen op overeenkomstig inkomensniveau te worden toegerekend aan de minimumlonen en de sociale uitkeringen. Een voorwaarde daartoe is dat de c.a.o.'s daarover gegevens bevatten, wat in het verleden in het algemeen niet het geval was. Bij de overheidssalarissen wordt met dit element geen rekening gehouden bij de vaststelling van de trend, gelet op het gehalte van de voor ambtenaren geldende algemene pensioenvoorzieningen. Voorgesteld wordt deze situatie te handhaven.

*f. Aanpassing van de schaaltonen in verband met doorvoering van het beginsel van gelijke beloning voor vrouwen en mannen*

Aangezien bij minimumloon, sociale uitkeringen en overheidssalarissen in beginsel geen onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen, zou het onjuist zijn wanneer rekening zou worden gehouden met verhogingen van de index der regelingslonen, die het gevolg zijn van het optrekken van vrouwenlonen ten opzichte van mannenlonen. De materiële betekenis van een en ander is echter nihil, aangezien het beginsel van gelijke beloning in alle c.a.o.'s is gerealiseerd.

*g. Vakantietoeslag*

De drie inkomenscategorieën kennen het verschijnsel van de vakantietoeslag. Het ligt voor de hand afzonderlijke aanpassingsregimes voor uitkering, salaris en loon enerzijds en voor de vakantietoeslag anderzijds te hanteren. Een probleem vormt het feit, dat mutaties in de vakantietoeslag thans in het indexeringsmechanisme van de minimumlonen en de sociale minima zijn begrepen, terwijl de minimumvakantietoeslag zelf afzonderlijk is vastgesteld op 7% zonder vloer. Aanpassing van deze bijslag tot het gemiddelde niveau in het bedrijfsleven van 8% met een vloer zou alleen dan niet kostenverhogend werken, wanneer gelijktijdig een neerwaartse correctie op het minimumloonniveau wordt toegepast. Vervolgens kan dan eliminering van de vakantietoeslag uit de index plaatsvinden, en kunnen afzonderlijke aanpassingsregimes voor minimumloon en sociale minima enerzijds en vakantietoeslag anderzijds worden gehanteerd. Het trendsysteem bij de overheid kent reeds een gescheiden aanpassing van de schaaltonen en de vakantietoeslag.

*h. Spaarloon*

Voor alle drie inkomenscategorieën geldt dat in de huidige situatie dit element bij de aanpassing buiten beschouwing wordt gelaten. Dit is een juiste gedragslijn. Het gaat hier immers om een beloningsbestanddeel dat bij geen van de drie inkomenscategorieën als zodanig voorkomt. Bovendien geldt ten aanzien van dit element nog de specifieke overweging, dat het niet wenselijk is dat via de aanpassingsmechanismen ontwikkelingen op het terrein van het spaarloon bij deze inkomenscategorieën zouden leiden tot een toename van het besteedbaar inkomen.

*i. Einde-jaars-uitkeringen*

In de huidige situatie wordt ten aanzien van alle inkomenscategorieën met dit element rekening gehouden. Ten aanzien van het minimumloon is er reden eliminering te overwegen. Alhoewel namelijk de einde-jaars-uitkering formeel onder het begrip loon van de Wet minimumloon valt, wordt in de praktijk bij het nakomen van de minimumloonverplichting de einde-jaars-uitkering buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat bij indexering inclusief dat element voor werknemers op minimumloonniveau die op grond van hun (al dan niet collectieve) arbeidsovereenkomst recht hebben op een einde-jaars-uitkering overcompensatie plaatsvindt. Diezelfde overcompensatie vindt plaats wanneer in een bepaalde c.a.o. of individuele arbeidsovereenkomst tot invoering van een einde-jaars-uitkering wordt besloten. Eliminering zou dan overcompensatie voorkomen. Te overwegen valt als sluitstuk de einde-jaars-uitkering ook formeel te elimineren uit het begrip loon in de zin van de Wet minimumloon.

De situatie bij de sociale uitkeringen is slechts gedeeltelijk vergelijkbaar met die bij het minimumloon. Daar waar de arbeidsovereenkomst een einde-jaars-uitkering kent, wordt dit element bij de vaststelling van het dagloon meegerekend. Wanneer echter eerst tijdens de uitkeringsperiode in de be-

trokken onderneming of bedrijfstak tot invoering van een einde-jaars-uitkering wordt besloten, wordt het reeds vastgestelde dagloon daarvoor niet aangepast. Bij invoering van nieuwe einde-jaars-uitkeringen zou voor de eerste categorie eliminatie van dit element uit de index gerechtvaardigd zijn. Voor de tweede categorie geldt dat echter niet. Een verhoging van bestaande einde-jaars-uitkeringen zou evenmin tot eliminatie moeten leiden. Noch elimineren, noch handhaving van dit element is derhalve uit een oogpunt van consistentie geheel bevredigend. Wil men evenwel vermijden dat de sociale uitkeringen boven het minimum voortdurend sneller stijgen dan de sociale minima dan dient eliminering plaats te vinden. Immers, bij de sociale minima vindt toch reeds eliminering plaats vanwege de koppeling aan het minimumloon. Niet elimineren bij de boven-minima zou tot onevenwichtigheden binnen de sociale uitkeringen leiden.

Op grond van de algemene overweging dat wanneer een bepaald beloningsbestanddeel niet als zodanig bij de betreffende inkomenscategorie voorkomt, hetgeen ten aanzien van dat element bij het overheidspersoneel het geval is, zou in beginsel eliminering op zijn plaats zijn. Op grond van pragmatische overwegingen wordt voorgesteld niettemin de huidige situatie te handhaven, zij het uiteraard onder de conditie dat wanneer te zijner tijd op grond van ontwikkelingen in de particuliere sector tot invoering van een 13e maand voor het overheidspersoneel zou worden overgegaan, er een neerwaartse correctie op het salarisniveau zal worden toegepast.

### **3.3. WEGINGSMETHODIEK EN NAIJLINGSEFFECT**

Behalve aan de beloningselementen in de index van de regelingslonen is ook aandacht geschonken aan de daarbij te hanteren wegingsmethodiek en het zogenaamde naijlingseffect. Voor de wegingsmethodiek wordt vooralsnog geen aanleiding gezien tot een wijziging van het bestaande systeem. Bij de SER wordt wel op korte termijn een gerichte adviesaanvraag ingediend over een herziening van de Wet minimumloon om de discrepantie tussen het moment van aanpassing van het minimumloon en de loonsverhoging van de werknemers in bedrijven – het zogenaamde naijlingseffect – uit de aanpassingsmechanismen te doen verdwijnen.

# § 4. De netto-ontwikkeling van de sociale uitkeringen

## 4.1. KOPPELINGSSYSTEMATIEK

De netto-minimumuitkeringen zijn sinds een aantal jaren gekoppeld aan het netto-minimumloon. De boven-minima volgen op bruto-basis de regulingslonen. Dit «twee-sporenbeleid» heeft ertoe geleid dat de netto-inkomensontwikkeling van de laagste uitkeringen gelijk bleef lopen met het laagste looninkomen, het minimumloon, terwijl de netto-inkomens van de boven-minima sneller stegen dan die van vergelijkbare actieve werknemers. Aldus resulteert niet alleen een onevenwichtige ontwikkeling op netto-basis tussen sociale uitkeringen onderling doch ook tussen sociale uitkeringen en vergelijkbare inkomens in de primaire sfeer. De oorzaak hiervan is het verschil in aftrekposten op lonen en sociale uitkeringen. In feite moet dit als een systeemfout worden beschouwd die tot overcompensatie van de sociale voorzieningen op netto-basis leidt.

Met als uitgangspunt de handhaving van de netto-koppeling van de sociale minima aan het minimumloon is nagegaan of:

- a. de *hoogte* van de aftrekposten in de premiesfeer en de belastingsfeer bijstelling behoeft;
- b. op sociale uitkeringen boven het minimum materieel *dezelfde* premies dienen te worden ingehouden als op vergelijkbare inkomens van actieve werknemers;
- c. er *elementen* zijn die bij de netto-koppeling buiten beschouwing moeten blijven. De volgende onevenwichtigheden komen hierbij naar voren:

### *Ad a*

– Voor bejaarden en invaliden kent de fiscus bijzondere inkomensafrekken, respectievelijk een *bejaarden-* en een *arbeidsongeschiktheidsafrek*. Beide afrekken zijn in 1955 ingevoerd onder omstandigheden en met motieven die thans voor een deel zijn achterhaald. Bij de heroverweging van de afrekken in 1964 was het motief ervoor gelegen in die extra uitgaven van bejaarden en invaliden waar geen voorzieningen tegenover staan en die niet als buitengewone lasten aftrekbaar zijn.

Inmiddels zijn – onbelaste – voorzieningen in het leven geroepen via de AWBZ, de AAW of door speciale tariefreducties (bij voorbeeld gezinshulp, 65+ -abonnement) die de extra kosten van bejaarden en invaliden, die niet als buitengewone lasten zijn aan te merken, in belangrijke mate hebben weggenomen.

Tegenover deze ontwikkeling staat dat de arbeidsongeschiktheidsafrek sinds 1964 enigszins is achtergebleven bij de ontwikkeling van de overige onderdelen van de belastingvrije sommen. Voorts kan worden aangetekend dat bejaarden met uitsluitend een AOW-pensioen en invaliden met een minimumuitkering tengevolge van de netto-koppeling aan het minimumloon geen voordeel van deze afrekken hebben. Alles bijeengenomen is er aanleiding om het niveau van deze afrekken op korte termijn aan een nadere studie te onderwerpen. Vooruitlopend op de resultaten van deze studie zullen de bejaarden- en invaliditeitsafrekken worden bevroren.

– Bij de berekening van het netto-minimumloonniveau waaraan de sociale minima worden gekoppeld, wordt thans een *ZW-premie* gehanteerd van 1,25% en een *wachtgeldpremie* van 0,4%, te zamen 1,65%. Deze percenta-

ges zijn de gewogen gemiddelden van de premies in de verschillende bedrijfstakken. Toepassing van deze gemiddelde percentages voor de sociale minima leidt ertoe, dat in een relatief groot aantal gevallen op netto-basis de sociale minima uitgaan boven het netto-minimumloon. In 1977 waren er 25 000 volwassen minimumloners met een volledige werkkring (25% van het totaal) die een gezamenlijke ZW- en wachtgeldpremie betaalden hoger dan 1,65%. Het gemiddelde van deze groep die een hogere premie betaalde bedroeg 2,65%, variërend van 1,7% (leerindustrie) tot 2,4% (bouw) en zelfs 3,15% (metaal). Het verschil tussen de «calculatie»-premie en de feitelijk betaalde kan oplopen tot 1,5%. Dit houdt in dat een kwart van de volwassen minimumloners een lager besteedbaar inkomen heeft dan de sociale minima.

Door nu de «calculatie»-premie op 2,5% te stellen in plaats van op 1,65 wordt een van de oorzaken, die leiden tot onevenwichtigheden in inkomensontwikkelingen tussen minimumloners en sociale minima, in belangrijke mate weggenomen. Om nu te voorkomen dat een nieuwe onevenwichtigheid ontstaat tussen de ontwikkeling van de sociale uitkeringen onderling, zou ook bij de boven-minima een ZW-wachtgeldpremie van 2,5% dienen te worden ingehouden. In de percentages die hierna worden genoemd is hiermede rekening gehouden.

#### *Ad b*

– Op lonen en sociale uitkeringen worden niet *dezelfde premies* ingehouden. Dit leidt ertoe dat bij gelijke bruto-inkomens de netto-inkomensontwikkeling van uitkeringen boven het minimum groter is dan die van de lonen. Deze onevenwichtige netto-inkomensontwikkeling kan worden tegengegaan door op lonen en uitkeringen materieel dezelfde werknemerspremies in te houden. Toepassing van deze rekenmethodiek leidt ertoe dat, op basis van de huidige premies, op de WAO-uitkering 3,5% extra premie-inhoudingen plaatsvinden en 1% op de WWV. In deze percentages is eveneens verwerkt het effect van een hogere «calculatie»-premie voor ZW- en wachtgeldverzekering, zoals hiervoor behandeld.

Nader zal worden bestudeerd of deze berekeningsmethodiek ook bij de kortlopende uitkeringen krachtens ZW en WW kan worden gehanteerd. Bij de ZW zou slechts een verschuiving van lasten optreden, omdat de werkgever op grond van c.a.o.-bepalingen doorgaans gehouden is de uitkering tot het volledige nettoloan aan te vullen. Bij de WW speelt deze methodiek kwantitatief nauwelijks een rol omdat een werkloze alle premies betaalt, behalve de WW-premie.

#### *Ad c*

– Op dit moment bestaat er een *netto-afstand van f 9,50 per maand* tussen AOW en AAW enerzijds en minimumloon anderzijds. De bijstandsuitkering is op netto-basis precies gelijk aan het minimumloon. De netto-koppeling is derhalve voor een deel van de sociale minima nog niet volledig gerealiseerd. Bij het streven naar een zuivere koppeling van alle sociale minima aan het netto-minimumloon dient deze lacune te worden opgevuld.

– In de belastingwetgeving zijn voor de niet-loontrekker geen verwervingskosten (4%-regeling + reiskostenaftrek) aftrekbaar, doch een *vaste aftrek van f 150*. Het netto-koppelingsmechanisme leidt er echter toe dat de uitkeringsgerechtigden op minimumniveau feitelijk toch van de aftrek van verwervingskosten profiteren. De minimale verwervingskosten voor een minimumloner bedragen thans f 1000 (f 800 voor de 4%-regeling en f 200 voor het reiskostenforfait). Bij de boven-minima is de fiscale wetgeving op dit punt wel effectief, doordat niet de verwervingskosten van toepassing zijn doch een vaste aftrek van f 150 wegens inkomsten uit vroegere arbeid geldt. Door de koppeling komen de sociale minima in een relatief gunstige positie te verkeren ten opzichte van actieve werknemers met een minimumloon, omdat de verwervingskosten het besteedbare inkomen van de werknemer verminderen. Daarnaast is een ongelijke fiscale behandeling van de sociale uitkeringen onderling hiervan het gevolg.

Het is redelijk en evenwichtig om voor de sociale minima hetzelfde fiscale regime te hanteren als voor de boven-minima: dus in plaats van aftrekbaarheid van verwervingskosten een vaste aftrek van f 150. De netto-koppeling blijft dus gehandhaafd doch bij de koppeling wordt nu recht gedaan aan een verschil in fiscale bepalingen voor inkomen uit tegenwoordige arbeid (loon) en inkomen uit vroegere arbeid (uitkering). Het verschil in fiscaal voordeel zal in 1981 globaal f 300 per jaar bedragen. Dit houdt in dat – te zamen met de overige maatregelen en bij gefaseerde invoering vanaf 1979 – het gemiddelde netto-maandbedrag voor gehuwden met f 8,50 (AOW/AAW) resp. f 11,50 (ABW en overige sociale minima) per jaar minder zal toenemen dan bij ongewijzigd beleid.

## 4.2. UITVOERING

De hiervoor geschetste nieuwe berekeningsmethode voor de *netto*-sociale uitkeringen heeft consequenties voor de berekening van de lasten van de sociale fondsen. Ter berekening van de bruto-uitkeringen moet in het nieuwe systeem uitgegaan worden van de feitelijke netto-bedragen en dienen deze vervolgens te worden «gebruteerd» met behulp van de formele belasting- en premieregimes. In bijgaande schema's is dit voor minima en boven-minima geïllustreerd.

Schema I. Berekeningsmethodiek boven-minima

	Berekeningswijze lonen	Huidige berekeningswijze boven-minima	Voorstel berekeningswijze boven-minima	
	bruto-loon	75/80% bruto-loon <sup>2</sup>	75/80% bruto-loon <sup>2</sup>	bruto-uitkeringen
<b>In te houden premies</b>				
feitelijke premies	x	gedeeltelijk		gedeeltelijk
feitelijke premies minus waarde niet geheven premies in 1967			x	
<b>Fiscale bepalingen</b>				
invaliditeitsaftrek		x	x <sup>1</sup>	x <sup>1</sup>
verwervingskosten	x			
vaste aftrek f 150		x	x	x
	netto	netto	netto	= netto

<sup>1</sup> In het voorstel blijft het fiscale regime ongewijzigd, met dien verstande, dat het niveau van de bijzondere inkomensaf-trekken zal worden bevroren.

<sup>2</sup> WAO = 80% van bruto-loon;  
WWV = 75% van bruto-loon.

**Schema II. Berekeningsmethodiek sociale minima**

	Berekeningswijze minimumloner		Huidige berekeningswijze sociale minima		Voorstel berekeningswijze sociale minima	
	bruto-ML	bruto-ML	bruto-uitkering	bruto-ML	bruto-uitkering	
<b>In te houden premies</b>						
feitelijke premies	x	x	gedeeltelijk	x	gedeeltelijk	
<b>Fiscale bepalingen</b>						
bijzondere ink. aftrekken			x <sup>1</sup>		x <sup>1</sup>	
verwervingskosten	x	x				
vaste aftrek f 150			x	x	x	
	netto	netto	= netto	netto	= netto	

<sup>1</sup> In het voorstel blijft het fiscale regime ongewijzigd, met dien verstande, dat het niveau van de bijzondere inkomensaftrekken zal worden bevroren.

# § 5. Overheidspersoneel

## 5.1. ALGEMENE INLEIDING EN SAMENVATTING

Uit een oogpunt van consistentie met de maatregelen, die in de voorgaande hoofdstukken worden voorgesteld ten aanzien van de daarin besproken sectoren, is ook aandacht besteed aan het overheidspersoneel, zowel voor wat betreft voorzieningen in de primaire als in de secundaire sfeer.

Bij de overweging van maatregelen ten aanzien van het overheidspersoneel is evenbedoelde consistentie weliswaar een belangrijk uitgangspunt, er is echter nog een ander, zeker niet minder belangrijk aspect dat hierbij niet uit het oog mag worden verloren. Bij het overheidspersoneel gaat het om maatregelen waarbij ook de positie van de overheid als werkgeefster aan de orde is. Dit brengt onder meer mee, dat over de voor te stellen maatregelen overleg zal moeten worden gepleegd met het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. Ten einde dit overleg zinvol te doen zijn, zal het overleg over de verschillende voorstellen een open karakter hebben, dat wil zeggen dat de uitkomst van het overleg niet bij voorbaat kan vaststaan.

Om een indruk te geven van de overwegingen, die bij de in dit hoofdstuk te bespreken voorstellen in de beschouwingen zijn betrokken, moge het volgende dienen. Het kabinet heeft zich in het bijzonder de vraag gesteld of de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in het geheel van de rechtspositie van het overheidspersoneel wel voldoende evenwichtig hebben plaatsgevonden, met name ten opzichte van de ontwikkelingen in de particuliere sector, doch ook ten opzichte van die in het vlak der sociale voorzieningen in algemene zin. Dit evenwicht is de afgelopen jaren sinds de overgang naar de vrijere loonpolitiek in 1959 voor het overheidspersoneel nagestreefd via het trendbeleid.

Als zodanig raakt deze problematiek enerzijds aan het vraagstuk van de inkomensmechanismen, anderzijds ook aan de verhouding tussen bruto- en netto-ontwikkelingen, en in meer algemene zin aan de vraag, of de neergang in de algemene welvaartsontwikkeling bij de uitwerking van het trendbeleid nog wel op adequate wijze tot gelding komt. In de afgelopen jaren zijn duidelijke wijzigingen opgetreden in een aantal omstandigheden dat voor de welvaartsontwikkeling, de graadmeter voor het trendbeleid, in hoge mate bepalend is. Hierbij valt onder meer te denken aan de teruglopende werkgelegenheid in het bedrijfsleven en de zich eveneens in ongunstige zin ontwikkelende verhouding tussen actieven en niet-actieven. Het valt niet te ontkennen dat tegen die achtergrond de algemeen maatschappelijke positie van het overheidspersoneel, met name de sterke rechtspositie, bijzonder gunstig afsteekt.

In paragraaf 3 (bruto-aanpassingsmechanismen) is reeds uiteengezet, dat in verband met de in 1976 ten aanzien van de trendmethodiek gerealiseerde «schoning» het voor de overheidssalarissen geldende indexeringsmechanisme op zich zelf geen wijziging behoeft. Een andere vraag is echter, of de ontwikkeling van die salarissen in verband met de netto-uitkomsten niet enige aanpassing behoeft. De ambtenarensalarissen ondergaan namelijk, bij een gelijke bruto-verhoging – vanwege het eigen stelsel van inhoudingen – op nettobasis een relatief sterkere stijging dan overeenkomstige salarissen in de particuliere sector, een ontwikkeling overigens die gelijkenis vertoont met die van de sociale uitkeringen. Dit eigen stelsel thans als gegeven aanvaardend, moet niettemin worden geconstateerd, dat de netto-inkomensontwikkeling bij de salarissen van het overheidspersoneel sedert de invoering van het trendbeleid gunstiger is geweest dan in de particuliere sector.



Daarbij rijst de vraag, of het geen aanbeveling verdient te doen onderzoeken op welke wijze – met handhaving van het trendbeleid – deze ontwikkeling kan worden tegengegaan.

Naar het oordeel van het kabinet zijn er nog enige andere onderdelen van de rechtspositie van het overheidspersoneel waarbij van een relatieve voor-sprong zou kunnen worden gesproken. Daarbij valt onder meer te denken aan de z.g. interimregeling ziektekosten, de vakantietoelage (nl. het z.g. be-drag per kind) en de pensioenvoorziening.

## **5.2. RECHTSPOSITIE IN HET ALGEMEEN**

Hierbij komt de vraag aan de orde of bij de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in het geheel van de rechtspositie van het overheidspersoneel een vol-doende evenwicht in stand is gebleven met name ten opzichte van de ont-wikkelingen in de particuliere sector, doch ook in relatie tot de ontwikkelin-gen in het vlak der sociale voorzieningen in algemene zin. Twee elementen blijken daarbij van essentiële betekenis, nl. de zekerheid van arbeid en de uitwerking van het trendbeleid.

### **5.2.1. Zekerheid van positie**

Het particuliere bedrijfsleven heeft in de laatste jaren te maken met een ongunstige ontwikkeling van winsten en werkgelegenheid. Een en ander wordt nog geaccentueerd door de omstandigheid dat ook op middellange termijn moet worden gerekend met een structureel moeilijke werkgelegenheidssituatie. Veel meer dan vroeger zullen werknemers in bedrijven van werkring moeten veranderen of werkloos worden. Het gedwongen ontslag op grote schaal is tot een harde realiteit geworden.

Bij dit alles steekt de rechtszekerheid voor het overheidspersoneel in het algemeen gunstig af. De relatieve zekerheid van de arbeid – niet afhankelijk van de factor winstontwikkeling – wint in de huidige situatie dan ook steeds meer aan betekenis.

Weliswaar vormt de opvang van momenteel in opleiding zijnde personen in bepaalde sectoren in de naaste toekomst een groot probleem, maar het gedwongen ontslag is in deze sfeer een weinig voorkomend verschijnsel. Ook ten aanzien van aspecten als de continuïteit van de pensioenopbouw, de werkloosheidsuitkeringen e.d. – als structurele elementen in de rechts-positie – is de positie in de overheidssectoren gunstig ten opzichte van die in het particuliere bedrijfsleven.

### **5.2.2. Trendbeleid**

Wat het trendbeleid betreft, is sinds de overgang naar de vrijere loonpoli-tiek in 1959 via dit beleid een evenwichtige ontwikkeling nagestreefd met de loonontwikkeling in de particuliere sector. Het principe van het trendbeleid houdt in, dat het overheidspersoneel in gelijke mate de ontwikkeling van de welvaart in de particuliere sector volgt. Daarbij is uitgegaan van een veron-dersteld globaal evenwicht in pakketten arbeidsvoorwaarden van overheid en bedrijfsleven; voor een zuivere pakketvergelijking was (en is) namelijk geen instrumentarium beschikbaar.

Dit trendbeleid heeft in de eerste plaats betrekking op de salarissen. Nadat aanvankelijk nog is getracht de ontwikkeling te meten met het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, hetgeen niet mogelijk bleek, werd al spoedig (in 1962/1963) besloten voor de salarisontwikkeling «de trend» te bepalen op het gemiddelde van de stijging van de brutolonen in de c.a.o.'s. Uit prakti-sche overwegingen werd de trend voor de salarisverhogingen afgeleid van het CBS-indexcijfer van de regelingslonen voor volwassen mannelijke werk-nemers in de grote bedrijfstakken en ondernemingen (10 000 en meer werk-nemers).

Vanaf dat moment bleef echter evenzeer tot het trendbeleid gerekend, dat bij voorzieningen in de secundaire sfeer de overheid zich ook richtte op de ontwikkeling in het bedrijfsleven. Dit gebeurde minder exact dan de aanpassing van de salarissen. Zo is bij voorbeeld de stijging van het aantal vakantiedagen bij de overheid minder geweest dan bij het bedrijfsleven, hetgeen ongetwijfeld in belangrijke mate verband hield met het feit, dat de vakantie-regeling bij de overheid oorspronkelijk ruimer was. Op dit punt (en op andere) was dus sprake van een inhalen van achterstand. Dit neemt echter niet weg, dat het doel van het trendbeleid principieel hetzelfde bleef, namelijk de welvaartsontwikkeling welke in het bedrijfsleven tot stand komt, in gelijke mate aan het overheids personeel ten goede te doen toekomen.

Bij de introductie van het trendbeleid heeft dus een verondersteld globaal evenwicht in pakketten arbeidsvoorwaarden als uitgangspunt gegolden. Het kabinet is van oordeel, dat – bij het ontbreken van de mogelijkheid tot *volledige* pakketvergelijking te geraken – het afwijken op zich van een bijna 20 jaar gehanteerd uitgangspunt niet kan worden onderbouwd.

Met het accepteren van het veronderstelde globale evenwicht in pakketten arbeidsvoorwaarden, als uitgangspunt voor het trendbeleid toen en nu, komt evenwel niet in strijd, dat is nagegaan of toetsing op essentiële elementen niet tot de conclusie zou moeten leiden dat hier en daar van een minder evenwichtige situatie sprake is.

### 5.2.3. Aanpassing in de bruto-sfeer

Wat de aanpassing in de bruto-sfeer betreft, gaat het om de primaire salarisontwikkelingen in de z.g. 40 trendcontracten, welke maatgevend worden geacht voor de salarisontwikkeling in het particuliere bedrijfsleven. Gebleken is, dat de loonontwikkeling in de trendcontracten achterblijft bij die in de 200 c.a.o.'s, op basis waarvan door het CBS de regelingsloonindex wordt vastgesteld. Deze achterstand kan voor de volgende referentieperiode worden gesteld op:

a. medio 1961 (vanaf beginperiode van de trend – medio 1977):	3,15%
b. medio 1967 (inwerkingtreding van de laatste werknemersverzekering, t.w. de WAO) – medio 1977:	1,55%
c. medio 1974 – medio 1977:	0,55%

(medio 1974 is genomen omdat toen het kabinet in het overleg met de ambtenarencentrales heeft afgezien van het honoreren van de achterstand ten gevolge van het achterblijven van de loonontwikkeling in de trendcontracten bij die van alle contracten, met verwijzing naar de salarisontwikkeling voor particuliere werknemers vanwege premiestijgingen uit hoofde van volumegroei. Het bestaande trendbeleid bleef dus gehandhaafd.)

In overeenstemming met de ambtenarencentrales heeft in 1976 een grondige herziening van de trendmethodiek plaatsgevonden, welke resulteerde in de volgende bijstellingen:

- a. Het effect van vloeren in loonsverhogingen ingevolge de collectieve arbeidsovereenkomsten die bij de bepaling van de trend worden geraadpleegd, wordt buiten de trendberekening gehouden. De vloeren zullen afzonderlijk aan vergelijkbare salarisseniveaus bij de overheid worden toegekend. Eenzelfde gedragslijn wordt gevolgd in het geval van loonsverhogingen in centen.
- b. Looncompensaties in het bedrijfsleven voor gestegen pensioenpremies worden uit de trend geëlimineerd.
- c. Toeslagen die in het bedrijfsleven in de lonen worden verwerkt behoren wel tot de trend, doch jaarlijks zal bij de naca'culatie aan de hand van concrete gegevens worden bezien of en zo ja in hoeverre het technisch mogelijk is in de collectieve contracten verwerkte toeslagen aan vergelijkbare ambtelijke salarisseniveaus te laten toevallen.
- d. Effecten van de doorwerking van structurele verhogingen van het minimumloon in de salarisschalen worden buiten de trendberekening gehouden maar zullen afzonderlijk aan vergelijkbare salarisseniveaus bij de overheid worden toegekend.

e. Loonsverhogingen die uitsluitend het karakter hebben van een garantie tot het minimumloon worden voor de trendberekening buiten beschouwing gelaten.

Gezien de reeds ingevoerde «schoning» op bovengenoemde punten is er geen aanleiding om het voor de aanpassing van de ambtenarsalarissen geldende indexeringsmechanisme in de trendsystematiek op zichzelf te wijzigen. Wel valt in dit verband op te merken, dat aan de effecten van deze schoning slechts ten dele terugwerkende kracht is verleend, en wel in die zin dat in 1976 voor de voorliggende jaren 0,1% is verrekend door het achterwege laten van de nacalculatie in dat jaar. De omvang van deze voor het verleden niet verrekende effecten is overigens nagenoeg niet vast te stellen; wel zou mogen worden gesteld, dat over de jaren 1974/75 aan niet verrekende effecten nog 1,21% resteert.

#### 5.2.4. Verhoudingen tussen bruto- en netto-ontwikkelingen

De ambtenarsalarissen ondergaan bij een gelijke bruto-verhoging, op netto-basis een sterkere stijging dan overeenkomstige salarissen in de particuliere sector, een ontwikkeling die gelijkenis vertoont met die bij de sociale uitkeringen. De oorzaak van de divergentie tussen bruto- en netto-salarisontwikkeling is gelegen in het geheel eigen regime van inhoudingen, samenhangend met de positie van het overheidspersoneel, dat een eigen stelsel kent van voorzieningen bij werkloosheid, ziekte en invaliditeit en van pensioenvoorzieningen. Het gaat hier derhalve om een aantal sociale premies, die door werknemers in bedrijven worden betaald maar die op de ambtenarsalarissen niet worden ingehouden. Stijging van de premies werkt dan ook niet door op de beschikbare inkomens van ambtenaren. Het gaat hierbij om de volgende premies:

- de premies ZW/WW/WAO, voor welke risico's de overheid eigen regelingen kent;
- de premies AOW/AWW, die door de overheid als werkgever voor haar rekening worden genomen.

Buiten beschouwing is gelaten de premie ZFW omdat de stijging van dit soort ziektekosten ook voor het overheidspersoneel tot een lastenverhoging leidt.

Bij het aangeven van de omvang van de gesignaleerde divergentie is niet alleen de referentieperiode van belang, doch ook het achterliggende motief voor de stijging van de verschillende premies met name wanneer dit betrekking heeft op wijzigingen welke veranderingen in het draagvlak indiceren en de mate waarin die stijging door middel van looncompensaties in het brutoloon (van de particuliere werknemer) is verwerkt. In dit verband is echter evenzeer van belang, dat zich na 1967 een stijging van 0,3% heeft voorgedaan van het pensioenbijdrageverhaal op ambtenaren.

Met inachtneming van deze vooronderstellingen zou – uitgaande van de onder 5.2.3 genoemde referentieperiode en afgezien van de daar gereleveerde achterstand in bruto-ontwikkeling – kunnen worden geconstateerd, dat bij het overheidspersoneel de salarisontwikkeling in de bruto/nettosfeer gunstiger is geweest, en wel:

a. van medio 1961 – medio 1977	4,60%
b. van medio 1967 – medio 1977	3,10%
c. van medio 1974 – medio 1977	0,40%

Deze constatering lijkt voldoende aanleiding voor de vraag, of – met handhaving van het voor het overheidspersoneel geldende bruto-indexeringsmechanisme, i.c. de trend – niet moet worden onderzocht op welke wijze een ontwikkeling als hierbedoeld kan worden tegengegaan.

### 5.2.5. Secundaire arbeidsvoorwaarden

Een vergelijking van de ontwikkeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel en die voor de particuliere werknemer is in die zin op korte termijn niet te maken, dat een redelijk volledig beeld van de ontwikkelingen in de particuliere sector is te geven. Voor het overheidspersoneel zijn de laatste jaren een aantal beperkende maatregelen doorgevoerd, waarvan het effect kan worden gesteld op 0,5% van de rijksloonsom. Het betreft hier in het bijzonder maatregelen die bedoelden een voorlopigen van het overheidspersoneel tegen te gaan, zoals bij voorbeeld ten aanzien van de kindertoelage.

### 5.2.6. Voorstel

In het licht van het bovenstaande kan de vraag worden gesteld of een bijzondere maatregel zou moeten worden overwogen. Vooropgesteld zij, dat de veronderstelde gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaardenpakketten, een uitgangspunt van het trendbeleid, ook thans wordt erkend en dat de bruto-trendsystematiek, als zodanig in 1974 nog bevestigd, in essentie wordt gehandhaafd. Niettemin valt te constateren dat zich in de maatschappij, met name op het gebied van de werkgelegenheid, ontwikkelingen voltrekken, waarvan men zich kan afvragen, of deze bij de gebruikelijke uitwerking van het trendbeleid wel op adequate wijze tot gelding komen. Daarbij gaat het in feite om de vraag, of en in hoeverre de eigen rechtspositie van het overheidspersoneel tot dusver ertoe heeft geleid, dat de veronderstelde pakketgelijkwaardigheid te eenzijdig is gehanteerd. Zeker in de huidige situatie mag het gewenst heten dat ook de solidariteit van het overheidspersoneel met de andere werknemers en met de niet-actieven op enigerlei wijze duidelijk tot uitdrukking komt.

Mede in aanmerking nemende de in het voorgaande gegeven analyse inzake aanpassing in de bruto-sfeer, verhouding tussen bruto- en netto-ontwikkelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden, waaruit een «voorsprong» van het overheidspersoneel van ca. 2½% zou mogen worden afgeleid, lijkt een positief antwoord op de vraag naar een bijzondere maatregel voor het overheidspersoneel niet onverantwoord. Deze maatregel zou kunnen bestaan in het betrachten van een beperkte matiging op de uitkomsten, welke resulteren uit een onverkorte trendberekening, en wel gedurende enige jaren.

Het ligt in het voornemen van het kabinet aan het Centraal Georganiseerd Overleg een voorstel te doen toekomen om de trenduitkomsten gedurende de jaren 1979 t/m 1981 te beperken met een ½% per halfjaar.

## 5.3. OVERIGE VOORZIENINGEN

### 5.3.1. Interimregeling ziektekosten ambtenaren

Krachtens de interimregeling heeft het *burgerlijk* rijkspersoneel, daaronder begrepen het personeel van inrichtingen voor onderwijs, aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van de door dit personeel particulier af te sluiten ziektekostenverzekering. Het bedrag van deze tegemoetkoming, overeenkomend met de helft van het landelijk gemiddelde van de vrijwillige ziekenfondspremie, is een netto-bedrag; de verschuldigde loonbelasting komt voor rekening van het Rijk. Dit wijkt af van het stelsel bij de verplichte ziekenfondsverzekering, waar de werknemer ook over het werkgeversaandeel in de verplichte ziekenfondspremie loonbelasting verschuldigd is omdat dit aandeel tot het belastbare loon wordt gerekend. Het kabinet is voorschijn van oordeel dat de interimregeling daarmee in overeenstemming zou moeten worden gebracht, derhalve in die zin dat het netto-bedrag van de tegemoetkoming wordt aangemerkt als een bruto-bedrag en als zodanig wordt toegerekend aan het belastbaar loon van het ambtelijk personeel.

In dit verband zij nog gewezen op de ziektekostenvoorzieningen voor het *militair* personeel. Voor dit personeel geldt ter zake een geheel eigen stelsel.

Het kabinet is van oordeel dat deze voorzieningen in samenhang met hetgeen in dit opzicht ten aanzien van het burgerlijk rijkspersoneel wordt overwogen, zal moeten worden herzien.

### **5.3.2. Vakantietoelage**

De regeling van de vakantietoelage voor het overheidspersoneel kent, naast de algemeen gebruikelijke toelage van 8%, voor gezinnen met kinderen ook een vast bedrag per kind. Deze extravoorziening komt in het particuliere bedrijfsleven niet voor. Het kabinet is voorshands van oordeel dat deze voorziening, ondanks de daaraan verbonden positieve aspecten, in feite niet past in een samenhangend en evenwichtig stelsel van arbeidsvoorwaarden tussen de particuliere en de overheidssector.

### **5.3.3. Pensioenvoorziening**

De pensioenvoorziening voor het overheidspersoneel vormt eigenlijk een afzonderlijk vraagstuk. Zoals bekend, is op 3 oktober 1977 de Commissie pensioenvoorzieningen van ambtenaren en met hen gelijkgestelden ingesteld. Aan deze commissie, die wordt voorgezeten door prof. dr. H. W. J. Bosman, is opgedragen een aantal fundamentele aspecten van overheidspensioenvoorzieningen – in hun onderlinge samenhang – te bestuderen, zoals de samenloop van het AOW/AWW-pensioen met een ambtelijk pensioen, het pensioentarief per dienstjaar, de indexering en de financiering. De commissie zal naar verwachting niet eerder dan eind 1979 haar eindrapport kunnen uitbrengen. Wel heeft zij inmiddels een deelrapport voorbereid inzake haar bevindingen tot dusver over een bepaald onderdeel van haar taak, doch zij zal daaraan geen aanbevelingen verbinden omdat de studie over dit onderdeel nog niet is afgerond. Het zal derhalve nog geruime tijd duren voordat het kabinet zich een oordeel kan vormen omtrent bepaalde voorstellen, die uit de werkzaamheden van de commissie-Bosman zouden kunnen voortvloeien.

Het kabinet is overigens voorshands wel van oordeel, dat een beperkt aantal onderdelen van de pensioenvoorziening, die op zich zelf staan en buiten het studieterrein van de commissie-Bosman vallen, voor heroverweging in aanmerking komen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het aanscherpen van de zogenaamde knipbepalingen, het afschaffen van de dubbelstelling van diensttijd en het invoeren van een andere anticumulatiebepaling bij het ambtelijk invaliditeitspensioen.

### **5.3.4. Herstructurering topsalarissen**

Het kabinet is tot het voorlopig oordeel gekomen dat, in aansluiting aan het gestelde hieromtrent in de Interim-nota Inkomensbeleid en met het oog op algehele structurele herziening van het BBRA 1948, het overweging verdient de salarissen van topfunctionarissen in overheidsdienst boven het niveau van schaal 154 logischer op te bouwen.

### **5.3.5. Slotopmerking**

Het kabinet is voornemens om in geval van wijzigingen in bepaalde werknemersvoorzieningen, ten aanzien van soortgelijke voorzieningen voor het overheidspersoneel desbetreffende wijzigingsvoorstellen aanhangig te maken bij het Centraal Georganiseerd Overleg.

Ten slotte zij nog opgemerkt, dat het kabinet voorshands van oordeel is dat de voorzieningen op grond van het Rijkswachtgeldbesluit 1959 en van andere daarmee naar aard overeenstemmende uitkeringsregelingen meer zouden moeten aansluiten bij hetgeen ter zake van werkloosheid voor particuliere werknemers geldt. Daarbij kan worden gedacht aan een herziening van de hoogte van het wachtgeld-/uitkeringspercentage en van de wachtgeld-/uitkeringsduur. Zodra het kabinet zich hieromtrent nader heeft kunnen oriënteren, zullen voorstellen aan het Centraal Georganiseerd Overleg worden gedaan.

# § 6. Specifieke maatregelen ten aanzien van inkomensvervangende voorzieningen

## 6.1. INLEIDING

Elders in deze bijlage is aandacht geschonken aan maatregelen die erop gericht zijn de volumegroei van de inkomensvervangende uitkeringen te beperken. Gezien de grenzen die het tekort aan arbeidsplaatsen op dit moment aan een dergelijk volumebeleid stelt, werd met name aandacht geschonken aan kwalitatieve maatregelen om «onnodige werkloosheid» en «vermijdbaar verzuim» tegen te gaan. De voorstellen zijn geplaatst in een ruimer beleidskader. De samenhang met het werkgelegenheids- en arbeidsplaatsenbeleid is immers evident. Voor het slagen van een volumebeleid vormt bovendien een afstemming met o.a. het arbeidsvoorzieningsbeleid, de bedrijfsgezondheidszorg en het welzijnsbeleid een onmisbare voorwaarde.

In deze paragraaf komen de overige voorstellen ten aanzien van de inkomensvervangende uitkeringen aan de orde. Aangetekend zij daarbij dat de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de kinderbijslag en de kinderaftrek hier niet nader zijn toegelicht. Deze voorstellen zijn reeds toegelicht bij het wetsontwerp ten aanzien van de eerste fase en de overige daarbij behorende schriftelijke stukken.

De mogelijkheden tot het treffen van specifieke maatregelen ten aanzien van de inkomensvervangende uitkeringen worden onderstaand geïnventariseerd in het besef dat zich daarbij een aantal problemen voordoen. Zo richten dergelijke maatregelen zich telkens op een afzonderlijke categorie uitkeringsgerechtigden. Daarbij is moeilijk te overzien in hoeverre een aantal voorstellen voor deelgroepen samenvalt. Zeker is dat in het algemeen samenloop met de algemene maatregelen onvermijdelijk is.

Naar het oordeel van het kabinet zal een cumulatie van verschillende maatregelen slechts dan mogen optreden, indien de dan ontstane situatie tot resultaten leidt die sociaal aanvaardbaar zijn. Bij de bespreking van de mogelijkheden tot ombuiging van de groei van de inkomensvervangende uitkeringen is globaal een driedeling mogelijk op grond van de volgende vragen:

- In hoeverre zijn de onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel – zowel qua wetgeving, als qua uitvoeringsorganisatie – voldoende op elkaar afgestemd?
- Hoe verhoudt de wijze waarop vanuit de verzekerden en vanuit de uitvoeringsorganisaties op de wetgeving is ingespeeld zich tot de achter die wetten gelegen doelstellingen?
- Zijn de maatschappelijke inzichten en verhoudingen zodanig gewijzigd, dat het stelsel van de sociale zekerheid in het licht van de doelstellingen een herziening behoeft? Met het oog op de onderlinge samenhang van beleidsvoorstellen kan daarbij niet voorbij worden gegaan aan een aantal gebleken knelpunten en lacunes.

Aan de hand van deze vragen kan telkens worden nagegaan in hoeverre de huidige voorstellen passen in een stelselwijziging op langere termijn, waarbij het voorlopig echter slechts mogelijk is de contouren van het beleid op middellange termijn aan te geven.

## 6.2. SAMENHANG VAN HET STELSEL

Het huidige stelsel van de sociale zekerheid is in een langdurig groeiproces ontstaan. Dat heeft ertoe geleid dat de structuur van de wetgeving en de uitvoeringsorganisatie nog voldoende vanuit een totaal-conceptie vorm hebben gekregen. Op langere termijn wordt daar wel naar gestreefd. Hoewel de voorstellen in het kader van deze nota een beperkter strekking hebben, kan niet volledig aan de gewenste structuur op langere termijn voorbij worden gegaan.

Met name bij de sociale voorzieningen in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid ontstaan steeds meer *dwarsverbanden*. In het hoofdstuk ten aanzien van het volumebeleid is daar reeds op gewezen. Enerzijds vervagen de oorzaken van het niet meer deelnemen aan het arbeidsproces en komen de maatschappelijke gevolgen en de problemen bij begeleiding en reïntegratie van zowel werklozen als arbeidsongeschikten steeds meer op één noemer. Anderzijds geldt de noodzaak te komen tot een doorlopend proces van begeleiding en bemiddeling vanaf het moment van uitval uit het arbeidsproces – hetzij wegens werkloosheid, hetzij wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid, ieder met hun eigen kenmerken – tot het moment van herintreding na korte of langere termijn. Een zowel horizontale als verticale integratie van uitvoering en begeleiding zou uiteindelijk kunnen leiden tot de samenvoeging van alle werknemersvoorzieningen binnen één wettelijk kader. Dit is evenwel een gecompliceerde operatie, die eerst na zorgvuldige afweging van pro's en contra's, mede gelet op de *kostenbeheersing*, op langere termijn valt te overwegen. Dat neemt niet weg dat een aantal maatregelen tegen deze achtergrond kan worden bezien.

Een eerste stap wordt gevormd door de *integratie van de werkloosheidsvoorzieningen*. Er is een ambtelijke projectgroep ingesteld met als taak de verschillen en knelpunten bij de werkloosheidsvoorzieningen te inventariseren. Daarbij zullen tevens verbanden met andere beleidsterreinen – zoals de arbeidsbemiddeling – aan de orde komen. Bij de uitwerking van een voorstel zal overleg worden gepleegd met de geëigende organen. In een later stadium zal ook de mogelijkheid van een integratie van de ZW en de WAO worden bekeken.

Ook de *structuur van de uitvoeringsorganisatie* vormt thans onderwerp van studie, waarbij mede het vraagstuk van de kostenbeheersing aan de orde is. Vanwege de plaats die de sociale voorzieningen zowel economisch als sociaal gezien innemen, wordt daarbij niet alleen de doelmatigheid van organisatie, beheer en toezicht op zich bezien, maar wordt ook de plaats van de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid in beschouwing genomen. De departementale projectgroep Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid bereidt thans haar eerste deelrapport voor. Daarin wordt aandacht geschonken aan de plaats, de functie en de taak van de Sociale Verzekeringsraad. Verzelfstandiging van deze raad vormt daarin een van de kernpunten. Voorts zij in dit verband gewezen op de werkzaamheden van de Externe Commissie van Deskundigen van de SER, die de coördinatie van de informatiestromen en de bundeling van financieringsreserves van de sociale fondsen beziet. Het derde deelrapport is zojuist verschenen.

Hoewel van deze activiteiten thans geen directe besparingen mogen worden verwacht, is duidelijk dat slechts langs deze weg een structurele verbetering van de coördinatie van de uitvoering van de verschillende regelingen en de begeleiding van de uitkeringsgerechtigden verwacht mag worden. Dat geldt zowel binnen het beleidsterrein van de sociale zekerheid als in relatie tot aangrenzende beleidsterreinen. Daardoor zal op langere termijn een betere greep op de ontwikkelingen mogelijk worden. De beschouwingen voor de langere termijn vormen echter tevens de achtergrond waartegen voorstellen voor de korte termijn zijn te plaatsen.

In het kader van eerdere ombuigingen werd voorgesteld om te komen tot gelijktrekking van het *maximumuitkeringspercentage van de WAO en het uitkeringspercentage van de WWV*. Als argument daarvoor werd aangevoerd de vervloeiing van de aanwendingsmogelijkheden van de WWV en de WAO.

De Regering staat evenwel een meer fundamentele aanpak van deze on-evenwichtigheden voor. Voorgesteld is het berekeningssysteem van de netto-uitkeringen voor alle minima en boven-minima te herzien, zoals in paragraaf 4 is uitgewerkt.

De vervloeiing van werkloosheidsvoorzieningen en de WAO kwam reeds bij de bespreking van het volumebeleid aan de orde. Bij het zoeken naar een oplossing voor de gevolgen daarvan voor de uitkeringshoogte dient een relatie te worden gelegd tussen de uitkeringsduur en het uitkeringsniveau. In de projectgroep die de mogelijkheden tot integratie van WW, WWV en RWW beziet, zal te zijner tijd ook de uitkeringshoogte mede in relatie tot de uitkeringsduur aan de orde komen.

In de gegeven lange-termijnvisie past ook een herziening van de *dagloonregelen*. Daarbij zijn een drietal aspecten te onderscheiden:

- het op elkaar afstemmen van de dagloonregelen in de ZW, de WW, de WWV en de WAO;
- bij de dagloonregelen een onderscheid maken tussen de korte termijn en de lange termijn;
- alle algemene dagloonregelen aan de goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken onderwerpen vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de overheid.

Bij de Tweede Kamer is reeds een wetsontwerp ingediend om de Minister van Sociale Zaken de bevoegdheid te geven de algemene dagloonregelen van de ZW, evenals dit reeds plaatsvindt ten aanzien van de WAO en de WW, goed te keuren. Voorts wordt voorgesteld in de WAO en ZW een bepaling op te nemen, zoals deze reeds in de WW en WWV voorkomt, om bij niet-goedkeuring deze dagloonregelen zo nodig zelf vast te stellen. Hierdoor wordt bereikt dat de dagloonbepalingen in de ZW, WAO, WW en WWV volledig op elkaar zullen zijn afgestemd. De beantwoording van het voorlopig verslag zal op korte termijn worden afgerond. Daarbij zal worden ingegaan op de bezwaren die van verschillende zijden tegen de voorstellen zijn ingebracht.

Over een aantal andere wijzigingsvoorstellen inzake de vaststelling van de daglonen is advies gevraagd aan de SVR. De raad heeft evenwel gemeend geen advies te moeten uitbrengen alvorens het wetsontwerp tot goedkeuring of vaststelling van de dagloonregelen door de Minister van Sociale Zaken tot stand is gekomen. Wel zijn door een deel van de raad technische opmerkingen gemaakt. Het ging om de volgende voorstellen:

- voor korte-termijnuitkeringen steeds een referteperiode van 52 weken toepassen;
- vergoedingen waarvan het niet zeker is dat zij tijdens het genot der uitkering worden gederfd bij de vaststelling van het dagloon buiten beschouwing laten;
- het voor de lange-termijnuitkeringen relevante dagloon beperken tot het c.a.o.-dagloon, met daaraan toegevoegd bepaalde structurele elementen;
- de minimumdagloonbepalingen voor WAO-ers alleen toepassen voor kostwinners;
- geen toetsing van het dagloon van part-timers aan een evenredig deel van het minimumdagloon.

Hoewel het kabinet van oordeel is dat deze voorstellen in grote lijnen gehandhaafd dienen te blijven, meent het daar vooralsnog enige fasering in te moeten aanbrengen. De bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken tot goedkeuring van de dagloonregelen in de ZW en de WAO, alsmede de overige voorstellen met betrekking tot de korte-termijnuitkeringen zouden spoedig gerealiseerd kunnen worden. Het bezwaar van cumulatie met andere voorgestelde maatregelen heeft daar nauwelijks enige kracht. Dat geldt wel ten aanzien van de voorstellen voor de lange-termijnuitkeringen. Daar treedt een samenloop op ten opzichte van het voorstel de stijgingspercentages van de sociale uitkeringen voorlopig ieder halfjaar met een half procent te beperken. Dat bezwaar is het sterkst voor reeds bestaande uitkeringen. Voor nieuwe gevallen leidt een aanpassing van de dagloonregelen er slechts toe dat de toegekende uitkering lager zijn dan eerder verwacht mocht



worden. Het kabinet is van mening dat de aanpassing van de dagloonregelen daar reeds nu kan ingaan. Een aanpassing van de dagloonregelen voor reeds bestaande uitkeringen kan eerst op langere termijn worden gerealiseerd.

Op bovenstaande gedachtenlijn van onderlinge afstemming van dagloonregelen sluit aan het voornemen van de Regering om de *bijstandsnormen voor minderjarige alleenstaande werklozen* beter af te stemmen op die in de WW en de WWV en op het minimumjeugdloon. Thans kan een RWW-uitkering aan alleenstaande 18- en 19-jarigen het netto-minimumjeugdloon overtreffen.

### 6.3. TOEPASSING VAN DE SOCIALE WETGEVING IN HET LICHT VAN DE DOELSTELLINGEN

Door de wijze waarop vanuit de verzekerden en vanuit de uitvoeringsorganisatie wordt ingespeeld op de wetgeving kan een afwijking ontstaan tussen de toepassing van de sociale-zekerheidswetten en de aan die wetten ten grondslag liggende doelstellingen. Zo kan bij de wetgeving onvoldoende rekening zijn gehouden met reacties van verzekerden of de uitvoeringsorganisatie. Ook is het mogelijk dat de beoogde doelgroepen onvoldoende worden bereikt. Ten slotte kunnen nieuwe juridische constructies ontstaan, waarop de sociale wetgeving onvoldoende is afgestemd. In dit licht zal een aantal voorstellen worden besproken van uiteenlopende aard en met een ongelijk gewicht. De doelstellingen van de sociale wetgeving zelf zullen daarbij niet ter discussie worden gesteld. Er zal slechts een toetsing van de uitvoering en het gebruik van de wetten aan gegeven doelstellingen plaatsvinden.

De reacties van verzekerden kunnen de vorm aannemen van *oneigenlijk gebruik en misbruik*. Op 1 januari 1978 is een wet in werking getreden die een aantal vormen van oneigenlijk gebruik en misbruik tegengaat. In paragraaf 8 van deze bijlage wordt aan het oneigenlijk gebruik en misbruik afzonderlijk aandacht besteed. Daarbij zal ook op de mogelijkheden tot een verbetering van de *controle en opsporing* worden ingegaan.

Hier wordt met name op een aantal toepassingen van de sociale-zekerheidswetgeving ingegaan, waar de wetgeving in het licht van de doelstellingen van de sociale zekerheid heroverweging verdient. Zo leidt bij de werknemersvoorzieningen de ruime redactie van de bepalingen met betrekking tot de *kring der verzekerden* ertoe dat de voorzieningen ook van toepassing zijn op bij voorbeeld directeurs van NV's en BV's met een meerderheidsbelang. Bij de keuze van de juridische constructie van ondernemingen wordt o.a. daarop ingespeeld. Hoewel de adviesaanvraag over deze kwestie aan de SVR nog niet is beantwoord wordt thans een wetsontwerp op dit punt voorbereid.

Van de *premiëvrijstellings- en reductieregelingen* in de volksverzekeringen – in beginsel bedoeld voor zelfstandigen – werd blijkens een steekproef uit 1971 voornamelijk door andere groepen gebruik gemaakt. Door een wijziging van de regeling in 1976 is een aantal oneigenlijke gebruikers geweerd. Het is gewenst op korte termijn een nieuw gebruikersonderzoek in te stellen. Aan de hand daarvan zal worden vastgesteld of nadere maatregelen noodzakelijk zijn.

Bij toepassing van *artikel 21, lid 2a, van de WAO* zijn twee uitgangspunten mogelijk:

a. De werkloosheid van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte wordt niet zonder meer beschouwd als een gevolg van diens handicap, tenzij het tegendeel blijkt.

b. De werkloosheid van de gedeeltelijk gehandicapte moet steeds worden beschouwd als het gevolg van diens handicap, tenzij blijkt dat deze andere oorzaken heeft.

De laatste jaren is veelal van dit laatste uitgangspunt uitgegaan. De Regering is van oordeel dat een dergelijke eenzijdige nadruk op het laatste uit-

gangspunt niet in alle omstandigheden gerechtvaardigd is. Met ingang van 1 oktober 1976 zijn aan artikel 21 WAO de leden 3 en 4 toegevoegd conform de leden 3 en 4 van artikel 12 AAW, die de bedrijfsvereniging de bevoegdheid geven om bij de vaststelling van het percentage arbeidsongeschiktheid slechts gedurende een bepaalde termijn, welke te allen tijde kan worden herzien, rekening te houden met de verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid. Een werkgroep van de SVR, de GMD, de Federatie van bedrijfsverenigingen en het Ministerie van Sociale Zaken zal nagaan hoe hieraan vorm kan worden gegeven.

Bij de Algemene Bijstandswet vindt de *aflossing van leenbijstand* voor duurzame gebruiksgoederen thans onvoldoende plaats. De vaststelling van het periodieke bedrag en van de totale duur van de aflossing is thans voorbehouden aan de gemeenten. Gelet op de verschillen tussen de gemeenten en in de jurisprudentie zal een wettelijke regeling worden voorbereid. In deze wettelijke regeling zullen een verplichte invordering van leenbijstand én normering van periodiek uit het sociaal minimum voor deze aflossingen op te brengen bedragen worden vastgelegd.

Mede onder de invloed van de teruglopende werkgelegenheid en de daardoor afnemende doorstromingsmogelijkheden naar het «vrije-bedrijfsleven», de sterke toename van het aantal personen met arbeidsongeschiktheidsuitkering en de stijging van het aantal werklozen, dat ten gevolge van bij hen gelegen factoren geen werk kan vinden, heeft het aantal werknemers in de *sociale werkvoorziening* in de afgelopen jaren een sterke groei vertoond.

Het gemiddelde aantal WSW-werknemers steeg van circa 44 000 in 1969 naar 52 000 in 1974 en bijna 66 000 in 1977. Hoewel moet worden opgemerkt, dat de uitgaven van de sociale werkvoorziening voor een deel worden gecompenseerd door besparingen bij andere sociale voorzieningen, noopt het uit deze groei voortvloeiende toenemend beslag op de collectieve middelen tot bijstelling van het beleid ten aanzien van de sociale werkvoorziening.

In de meerjarenramingen wordt uitgegaan van een groei van het aantal WSW-werknemers ten opzichte van het bestand met 2150 man per jaar (overeenkomend met ca. 3%). De feitelijke groei bedraagt echter 4 à 5000 man per jaar (overeenkomend met ca. 6,5%). Maatregelen tot beperking van de groei van het aantal WSW-werknemers dienen zich allereerst te richten op *bevordering van de doorstroming van WSW-werknemers* naar een werkkring elders. Een verdere intensivering van het op arbeidsrevalidatie binnen de WSW-bedrijven gerichte beleid is daartoe noodzakelijk. Bovendien moet tot dit doel gedacht worden aan bevordering van externe WSW-plaatsingen. Door het vertrouwd raken van een werkgever met een in WSW geplaatste gehandicapte door middel van individuele externe WSW-plaatsingen bij overheidsinstellingen, instellingen zonder winstoogmerk en bij particuliere ondernemingen, kan namelijk doorstroming als bovenbedoeld, worden gestimuleerd.

Naast het vorenstaande verdient het tevens aanbeveling de inschakeling van het bedrijfsleven bij de uitvoering van de WSW te bevorderen. Dit kan onder meer geschieden door in bepaalde gevallen de werkzaamheden die de sociale werkvoorziening voor het bedrijfsleven verricht niet te doen plaatsvinden binnen een werkverband van de sociale werkvoorziening, maar op een afdeling van het opdrachtverlenende bedrijf.

Mede gezien de huidige werkgelegenheidssituatie mag er echter niet op worden vertrouwd, dat de maatregelen tot bevordering van de doorstroming op korte termijn tot de gewenst geachte vermindering van de stijging van de uitgaven voor de sociale werkvoorziening zullen leiden. Het lijkt dan ook noodzakelijk tevens maatregelen te treffen, die leiden tot een *beperking van de «instroom» en WSW-werknemers*. De noodzakelijke beperking van de groei van het werknemersbestand voor wat de instroom betreft, zal gevonden moeten worden in:

- een stringent toelatingsbeleid, dat is gericht op een strikte toepassing van de daarvoor geldende wettelijke persoonscriteria zodat geen personen

in dienst worden genomen wier werkloosheid primair door economische factoren wordt veroorzaakt en evenmin personen voor wie een arbeidsomgeving niet de meest aangewezen voorziening is;

- een strikte afstemming van de toelating op reëel aanwezige of realiseerbare werkgelegenheid binnen WSW-verband;
- een beperking van de bestaande wettelijke mogelijkheden inzake aanwijzing van werkobjecten (zie hierna);
- een nadrukkelijke opdracht van de rijksconsulent voor Complementaire Sociale Voorzieningen op een stringent toelatingsbeleid als bovenbedoeld toe te zien.

Een vermindering van de kosten van de sociale werkvoorziening moet ook worden nagestreefd langs de weg van een *vergroting van de geldelijke opbrengst*. Naast de geldelijke opbrengst opleverende objecten, waarin ongeveer 51 000 personen werkzaam zijn, kunnen in het kader van de WSW ook niet-geldelijke opbrengst opleverende objecten (z.g. additionele objecten) worden uitgevoerd. Het aantal plaatsingen op deze objecten is de laatste jaren sterk gestegen tot ca. 17 500 in 1977.

Met betrekking tot de uitvoering van werkobjecten zal voor de toekomst de eis moeten gelden, dat het verrichten van WSW-werkzaamheden in beginsel slechts mag geschieden in geldelijke opbrengst opleverende objecten. In dat kader past een beleid waarin de mogelijkheid bij wijze van uitzondering werkobjecten zonder geldelijke opbrengst tot uitvoering te brengen aan wettelijke criteria wordt gebonden. Daarbij valt te denken aan situaties waarin:

- realisering van opbrengst ten aanzien van een bestaand object zou leiden tot ontslag van de betrokken werknemers;
- voor werknemers die - binnen een stringent toelatingsbeleid als bovengemschreven - voor indienstneming in aanmerking komen, de voor hen noodzakelijke soort van werk niet is te vinden binnen de sfeer van geldelijke opbrengst opleverende werkobjecten;
- het werkobject werkzaamheden omvat ten dienste van de overheid of van een instelling welke zonder winstoogmerk bepaalde algemene belangen nastreeft, terwijl vaststaat dat het onderhavige werk zonder WSW-toepassing niet tot uitvoering zou komen en evenmin valt te rekenen tot werkzaamheden die voor de betrokken dienst of instelling binnen haar normale taakstelling redelijkerwijze als noodzakelijk te verrichten taken vallen aan te merken;
- de plaatselijke WSW-commissie tevoren is gehoord.

#### **6.4. WIJZIGING VAN MAATSCHAPPELIJKE INZICHTEN EN VERHOUDINGEN**

Een wijziging van maatschappelijke inzichten en verhoudingen kan bij gegeven doelstellingen van de sociale zekerheid om een andere uitwerking vragen. Ook vanuit kostenoverwegingen kan men zich afvragen of gegeven de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen correcties op het bestaande stelsel binnen de oorspronkelijke doelstelling mogelijk zijn. De grens tussen een dergelijke afweging en een herijking van de doelstellingen zelf is echter vaag. Bij zo'n hernieuwde afweging van stelsel en doelstellingen kan niet voorbij worden gegaan aan een aantal knelpunten en lacunes, met name indien een consistentie van beleid op een bepaald terrein naast ombuigingsvoorstellen ook bijstellingen in andere richting noodzakelijk maakt.

In dit verband zal allereerst aandacht worden geschonken aan het *kostwinnersbegrip*. In verschillende sociale voorzieningen wordt thans reeds een onderscheid gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden. Zo kennen de volksverzekeringen een hoog uitkeringsniveau voor gehuwden en een lager niveau voor ongehuwden. Ook de eigen bijdrage bij verpleging in een AWBZ-inrichting verschilt voor gehuwden en ongehuwden. De werkloosheidswetten kennen een kostwinnerscriterium voor de minimumuitkering. Men kan

zich de vraag stellen of het niet verdedigbaar is bij de vaststelling van de uitkeringshoogte van de werknemersverzekeringen in het algemeen rekening te houden met de relatieve behoeften. Daartoe zou het begrip kostwinner of alleenstaande kunnen worden geïntroduceerd.

Er wordt thans een studie verricht naar de mogelijkheden tot invoering van een kostwinnersbegrip. Een inventarisatie is gemaakt van de in de diverse wetten voorkomende kostwinnersbegrippen. Hierbij blijkt dat thans elke wet een verschillend begrip hanteert, dan wel het woord kostwinner gebruikt zonder er inhoud aan te geven. Ook vergelijking met het buitenland geeft weinig houvast, omdat daar de uitkeringen in het algemeen zijn geïndividualiseerd. Bij het bepalen van de inhoud dat aan het begrip kostwinner moet worden gegeven zijn ernstige problemen gerezen. Als grootste te overwinnen moeilijkheid geldt, dat het kostwinnersbegrip tot nu toe als een statisch begrip is gezien en dynamisering van dit begrip zowel inhoudelijk als bij de praktische toepassing tot vooralsnog niet opgeloste problemen heeft geleid. Hantering van een statisch kostwinnersbegrip heeft voor langlopende uitkeringen uit inkomenspolitiek oogpunt onaanvaardbare gevolgen. Ook levert het begrip kostwinner moeilijkheden op bij toepassing ingeval van deeltijdarbeid bij man en vrouw. Tevens dient de vraag te worden bezien of het niet de voorkeur verdient bij de definiëring van het begrip kostwinner uit te gaan van de «economische eenheid», in plaats van het gezin als eenheid te nemen. Ook bij de toepassing van de Algemene Bijstandswet – waar het begrip gezinsbijstand centraal staat – wordt het begrip «economische eenheid» wel gehanteerd. Ten slotte kan niet voorbij worden gegaan aan de consequenties voor de premieheffing.

Voor de ZW-uitkering zou overigens bij een dergelijke maatregel slechts een verschuiving van lasten optreden, omdat de werkgever op grond van c.a.o.-bepalingen doorgaans gehouden is de uitkering tot het volledige netto-loon aan te vullen. Om discriminatie tussen gehuwde en ongehuwde werknemers bij de vraag naar arbeid tegen te gaan, kan een dergelijke maatregel bij de ZW niet worden toegepast.

Ook voor de overige sociale uitkeringen zijn aan een dergelijke maatregel echter in het licht van de eerder geformuleerde uitgangspunten belangrijke bezwaren verbonden. Het door deze maatregel gevraagde offer wordt eenzijdig op ongehuwden gelegd. Voor de ongehuwden, die reeds een uitkering genieten cumuleert deze maatregel met de reeds voorgestelde voorlopige verlaging van alle sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen van een half procent per half jaar. Voor nieuwe gevallen geldt slechts dat de uitkering lager wordt vastgesteld dan waarmee nu mocht worden gerekend. Gezien de veelheid en de complexiteit van de problemen die de invoering van een uniform kostwinnersbegrip met zich meebrengt, acht de Regering het niet verantwoord om vooruitlopend op de resultaten van de departementale studiegroep met voorstellen te komen.

Maatschappelijk gezien vormt een duidelijk knelpunt de toekenning van een *AAW-uitkering aan de gehuwde vrouw*. Dit knelpunt wordt opgeheven per 1 januari 1979, omdat dan de bij amendement bij de behandeling van de AAW in de Tweede Kamer ingebrachte wetsartikelen (artikel 9, tweede en derde lid, en artikel 10, derde lid, onder a en b) in werking treden, die de gehuwde in beroeps- en bedrijfsleven werkende vrouw recht op een uitkering geven. Aan de huidige wettekst zijn echter een aantal bezwaren verbonden met name met betrekking tot de uitkeringshoogte bij een samenloop van uitkeringen voor man en vrouw en de uitstraling daarvan naar andere volksverzekeringen. Op grond daarvan is de Regering van oordeel dat het de voorkeur verdient de AAW ten aanzien van de uitwerking van het recht op een uitkering voor de gehuwde vrouw aan te passen. Het principe van dat toegekende recht blijft daarbij behouden, maar voor de genoemde bezwaren van de huidige wettekst wordt een oplossing geboden. Daarbij zijn een viertal uitgangspunten in acht genomen:

- gelijke rechten voor man en vrouw;

– de onderlinge samenhang van de AAW met de andere volksverzekeringen;

– de uitvoerbaarheid van de regeling;

– een beperking van de groei van de sociale zekerheidsuitgaven.

Het kabinet gaat uit van volstrekt gelijke rechten voor man en vrouw en stelt de uitkering voor iedereen op 70% van de huidige gehuwdenuitkering. Alleen in het geval een gezin wordt onderhouden is een aanvulling tot 100% mogelijk. Voor mannen en vrouwen geldt een toelatingsgrens van 875 uren. Heeft men minder uren in het voorafgaande jaar gewerkt dan heeft men geen recht op uitkering. Bovendien wordt nog een differentiatie van de uitkering op grond van het aantal gewerkte uren aangebracht. Indien meer dan 875 uren doch minder dan 1750 uren is gewerkt, zou slechts 60 % van de normale uitkering worden genoten. Ingeval beide echtelieden recht op uitkering hebben, wordt de gezamenlijke uitkering begrensd tot 100% van de gehuwdenuitkering. Een nota over deze problematiek wordt u heden aangeboden.

Een ander maatschappelijk knelpunt doet zich voor bij de *Algemene Weduwen- en Wezenwet*. De AWW gaat uit van het beginsel, dat slechts pensioen wordt toegekend aan die weduwen, van wie redelijkerwijs niet kan worden verwacht, dat zij door arbeid zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. Daartoe zijn in de wet objectieve algemene toelatingscriteria opgenomen. Om voor een pensioen in aanmerking te kunnen komen moet de weduwe ten tijde van het overlijden van de man kinderen hebben, of invalide zijn, of ten minste 40 jaar zijn. Het feit doet zich voor, dat er bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer weduwen zijn, die naast hun weduwenpensioen nog aan het arbeidsproces deelnemen. De vraag moet worden gesteld of dit verschijnsel niet strijdig is met het beginsel voor het recht op pensioen. Allereerst dient te worden nagegaan in hoeverre en in welke mate weduwen nog inkomsten uit arbeid verwerven. Wanneer zou blijken dat dat op ruime schaal het geval is, dan betekent dit gezien het uitgangspunt voor het recht op uitkering dat de toelatingscriteria te ruim gesteld zijn. Dit zou met name het geval kunnen zijn met de leeftijdsgrens van 40 jaar voor de weduwen zonder kinderen. Na een zorgvuldige analyse zullen de toelatingscriteria voor de AWW opnieuw worden overwogen. Daarbij zal tevens de positie van weduwnaars – met name weduwnaars met jongere kinderen voor wie de vrouw kostwinster was – in beschouwing worden genomen.

Verder valt bij de voorzieningen voor *werkloze ex-zelfstandigen* een lacune te signaleren, wanneer althans de regelingen voor zelfstandigen worden vergeleken met die voor werknemers. Naar aanleiding van een adviesaanvraag van 21 mei 1975 heeft de SER als zijn standpunt kenbaar gemaakt dat deze voorziening het beste te realiseren is door de WWV voor deze groep werklozen open te stellen. De SER wijst er evenwel op, dat in verband met het kostenaspect (ca. 100 mln.) het tijdstip van invoering van een daartoe strekkende wetswijziging dient te passen in het ten aanzien van de lastenontwikkeling van de collectieve voorzieningen te voeren beleid. In de reeds genoemde projectgroep die de integratie van de werkloosheidsvoorzieningen in studie heeft, zal ook dit vraagstuk worden bezien.

Ten slotte moet aandacht worden geschonken aan de vraag of het nog in de huidige maatschappelijke verhoudingen past, dat mensen ouder dan 65 jaar verzekerd zijn volgens de *Ziektewet* en op grond daarvan een uitkering kunnen ontvangen. Voor alle overige werknemersverzekeringen geldt dat de verzekering en het recht op uitkering eindigt bij 65-jarige leeftijd. De vraag is of dat – mede gezien de integratie op langere termijn – ook voor de *Ziektewet* niet moet gelden. Het gaat hierbij bovendien om een categorie, die hoge premielasten veroorzaakt. Het kabinet is van oordeel, dat er gronden aanwezig zijn om de *Ziektewet* op 65-jarige leeftijd te doen eindigen. Een voorstel daartoe zal worden uitgewerkt.

# § 7. De sociale ziektekostenverzekeringen

## 7.1. INLEIDING

Een groot gedeelte van de gezondheidszorg wordt gefinancierd uit de ziekenfondsverzekeringen, de IZA- en IZR-regelingen, DGVP en de AWBZ, die gerekend worden tot de sociale voorzieningen en daarom betrokken worden in het beleid van de Regering ter beperking van de collectieve uitgaven. Ongeveer 65% van de kosten van de gehele gezondheidszorg worden betaald uit deze bronnen.

De sociale ziektekostenverzekeringen verschillen essentieel van de andere sociale verzekeringen. Immers, bij de ziektekostenverzekeringen gaat het om het vergoeden van de kosten en het financieren van een belangrijke dienstensector, terwijl de andere sociale verzekeringen doorgaans betrekking hebben op inkomensvervangende uitkeringen. Besparingen in de gezondheidszorg kunnen dan ook anders uitwerken op de sociaal-economische doeleinden dan die in de inkomensdervingsverzekeringen. Immers van de besparingen in de gezondheidszorg waarin ca. 250 000 mensen werkzaam zijn, kan een negatieve invloed uitgaan op de directe werkgelegenheidsontwikkeling in deze sector. Dit werkgelegenheidsaspect is tegen de achtergrond van de macro-economische werkgelegenheidsdoelstelling in de voorstellen betreffende de ombuigingen in de sociale ziektekostenverzekeringen onderkend en heeft geleid tot een zekere nuancering in het tot nog toe gevoerde ombuigingsbeleid, en wel in die zin dat een nuancering van het stringente tarievenbeleid aanvaardbaar wordt geacht om de knelpunten die zich voordoen bij bepaalde personeelscategorieën op te heffen.

## 7.2. VOORTZETTING VAN HET HUIDIGE OMBUIGINGSBELEID

Met inachtneming van het bovenstaande zal de bijdrage van de gezondheidszorg aan de noodzakelijk geachte ombuiging in de collectieve uitgaven primair worden gevonden in een voortzetting van het bestaande bezuinigingsbeleid, zoals dat is neergelegd in de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid en in de brief van 13 september 1976 «Beleidsvoorstellen betreffende de kostenbeheersing in de gezondheidszorg» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De daarin vermelde maatregelen worden thans uitgevoerd en maken deel uit van het gehele gezondheidszorgbeleid, waarin de laatste jaren het kostenelement een belangrijke plaats heeft ingenomen. Ook het rapport Kostenbeheersing van de Ziekenfondsraad heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Er dient op gewezen te worden, dat de hierboven bedoelde maatregelen voor het jaar 1977 al een belangrijke besparing in de uitgaven van de sociale ziektekostenverzekeringen hebben opgeleverd, waarvan per saldo f 360 mln. in de sociale meerjarenraming is verwerkt.

De maatregelen van het bestaande beleid zijn grotendeels gericht op het bevorderen van een doelmatig gebruik van de gezondheidsvoorzieningen en het tot stand brengen van een betere beheersstructuur. Het beleid dat gericht is op het beperken van de bedden capaciteit in algemene ziekenhuizen zal worden voortgezet, alsmede het afremmen van de functie-uitbreiding.

Ook de meer specifieke maatregelen op het terrein van de geneesmiddelen zullen worden gecontinueerd. Om een meer structurele basis te creëren voor de beheersing van de uitgaven en de allocatie der middelen in de gezondheidszorg, is een uitbreiding van de wettelijke regelingen noodzakelijk. Hiertoe zijn een tweetal belangrijke wetsontwerpen ingediend bij de Tweede Kamer, de Wet voorzieningen gezondheidszorg en de Wet tarieven gezondheidszorg. Zij beogen een structurele uitbreiding van het beheersinstrumentarium, waardoor de allocatie der middelen beter kan worden gereguleerd.

### **7.3. MATIGING VAN DE INKOMENSONTWIKKELING**

Naast de hiergenoemde voortzetting van het bestaande ombuigingsbeleid zal ook een bijdrage aan de totale ombuiging van de collectieve lasten geleverd worden door een matiging van de lonen en inkomens. Deze volgen over het algemeen de trend van het overheidsperoneel. Alhoewel de hoogte van de lonen voor een groot aantal personeelscategorieën in de gezondheidszorg is vastgelegd in c.a.o.'s en andere loonregelingen, die ieder een eigen specifieke ontwikkeling hebben en niet alle argumenten voor de inkomensmatiging bij het overheidsperoneel opgaan in de gezondheidssector, acht het kabinet toch termen aanwezig om een zelfde inkomensmatiging als voor het overheidsperoneel ook in de gezondheidszorg door te voeren. Immers, de totale werkgelegenheidsontwikkeling wordt ook hier in veel mindere mate beïnvloed door de onzekerheden in de marktverhouding of een ongunstige winstontwikkeling dan in het particuliere bedrijfsleven. De positie van het personeel in de gezondheidszorg steekt hierbij gunstig af. Daarenboven is de rechtspositie van het personeel in de gezondheidszorg de laatste jaren aanzienlijk verbeterd.

De relatieve zekerheid van arbeidsplaats en de noodzaak als zodanig om de ontwikkeling van de collectieve uitgaven om te buigen vormt voor het kabinet aanleiding om met de belangengroeperingen in overleg te treden om de inkomensmatiging van het overheidsperoneel ook in de gezondheidszorg door te voeren. Dit komt er op neer dat met de belangengroepen overlegd zal worden om ook in de komende jaren de trend te blijven volgen, waardoor de lonen en salarissen evenals bij het overheidsperoneel gedurende 3 jaren een half procent per half jaar zullen achterblijven.

Om daarnaast tevens structureel een meer evenwichtige ontwikkeling van de inkomens in deze sector te bevorderen is een wettelijke regeling voor de inkomensvorming in non-profit-instellingen in voorbereiding. Voor de vrijeberoepsbeoefenaren vindt in het kader van het prijsbeleid al overleg plaats om een betere honoreringstructuur te bereiken. Daarin zal ook de effectivering van deze maatregel worden betrokken.

### **7.4. UITBREIDING EIGEN BIJDRAGEN IN DE AWBZ EN ZIEKENFONDSVERZEKERINGEN**

De hierboven aangegeven wijze waarop de benodigde besparingen in de gezondheidszorg zullen worden gerealiseerd, hebben betrekking op het geheel van de gezondheidszorg. Zij beogen een ombuiging van de kostenontwikkeling met behoud van de kwaliteit van de zorg en zijn niet gericht op een bepaalde groep verzekerden.

De resultaten van deze maatregelen zullen resulteren in een verlaging van de uitgavengroei voor de diverse verzekeringen. Naast deze algemene maatregelen overweegt het kabinet een meer specifiek op de sociale ziektekostenverzekeringen gerichte maatregel in de vorm van het uitbreiden van de eigen-bijdrageregelingen.

Voorstellen ten aanzien van de eigen bijdragen vallen uiteen in drie categorieën:

- uitbreiding van de bestaande eigen-bijdrageregeling in de AWBZ. Hierbij is gedacht aan een uitbreiding van de bestaande eigen-bijdrageregeling,

en wel in die zin dat van ongehuwden, ouder dan 18 jaar, met een eigen inkomen, die korter dan 1 jaar in een AWBZ-inrichting verblijven, een eigen bijdrage van f 10 per verpleegdag wordt gevraagd. Een zelfde bedrag zou ook gevraagd kunnen worden van gehuwden die geen van hen afhankelijke kinderen hebben. Deze eigen bijdragen kunnen worden gemotiveerd op grond van besparingen in de kosten van levensonderhoud die optreden in de eigen huishouding ingeval deze personen in een inrichting worden verzorgd;

– op grond van dezelfde overwegingen als bij de AWBZ zou ook in geval van opname in een ziekenhuis f 10 per verpleegdag kunnen worden geheven. Ook hier zou de eigen-bijdrageregeling dienen te worden beperkt tot de ongehuwden en de gehuwden zonder kinderen. Bij hen is eveneens sprake van besparingen in de kosten van levensonderhoud;

– eigen bijdragen in de ziekenfondsverzekeringen op niet-klinische verstrekkingen. Van een aantal verstrekkingen wordt thans reeds een eigen bijdrage gevraagd, zoals bij voorbeeld bij de tandheelkundige hulp, kunst- en hulpmiddelen, taxivervoer e.a. Gedacht zou kunnen worden aan een verdere uitbreiding van de eigen bijdragen ook voor andere niet-klinische verstrekkingen. Hierbij wordt gedacht aan een maximum aan nieuwe eigen bijdragen per zelfstandige gezinshuishouding van f 100 per jaar. Onderzocht zal moeten worden of een uitzondering zal moeten worden gemaakt voor hen, die op dit moment reeds een reductie op de ziektekostenpremie krijgen, zoals bepaalde groepen in de vrijwillige ziekenfondsverzekering en de bejaardenverzekering.

Het kabinet is zich bewust van de vele problemen die aan de invoering van eigen bijdragen in de sfeer van de sociale ziektekostenverzekeringen verbonden zijn. Het overweegt daarom een gerichte adviesaanvraag aan de Ziekenfondsraad te sturen over het niveau en de technische uitvoerbaarheid van deze eigen bijdragen.

## **7.5 OMVANG VAN DE VERWACHTE BESPARINGEN**

Met nadruk moet erop gewezen worden dat het kwantificeren van het effect van bovengenoemde maatregelen slechts een indicatief karakter kan dragen. Zij vertonen veelal onderling een grote samenhang terwijl sommige maatregelen nog verder uitgewerkt moeten worden.

Bij de 1%-operatie is gebleken dat geen goed overzicht bestond van de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg en bruikbare ramingen ontbraken. Nadien is door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een project opgezet om het kwantitatieve kosteninzicht te vergroten. Dit heeft geresulteerd in het «Financieel overzicht van de Gezondheidszorg, waarin opgenomen een raming van de kosten tot 1981», hetgeen als rekenkundig uitgangspunt voor deze ombuigingsoperatie is gebruikt. In dit overzicht zijn de verwachte besparingen van het reeds lopende bezuinigingsbeleid verwerkt.

Het kabinet heeft zich ten slotte voorgenomen om de knelpunten die de realisatie van bezuinigingen kunnen belemmeren zo spoedig mogelijk op te heffen. Het onderschrijft in dit verband het streven om de veelal goedkopere eerstelijns gezondheidszorg te stimuleren, ter beperking van het gebruik van duurere tweedelijns voorzieningen. Het verbeteren van de financieringsstructuur van het kruiswerk is hiervoor van groot belang. Het kabinet zal daarover spoedig zijn zienswijze kenbaar maken.



# § 8. Oneigenlijk gebruik en misbruik

## 8.1. ALGEMEEN

Er is aanleiding in het kader van een beleid dat gericht is op beperking van de groei van de uitgaven in de collectieve sfeer ook aandacht te geven aan de problematiek van het misbruik – waaronder in deze paragraaf mede het begrip fraude wordt begrepen – en het oneigenlijk gebruik op het terrein van de belastingen en de sociale voorzieningen.

In een situatie waarin de noodzaak bestaat de ontwikkeling van een aantal op zich zelf waardevolle en noodzakelijke collectieve voorzieningen te matigen, bestaat er met name tegenover degenen die van deze voorzieningen gebruik (moeten) maken en zulks op correcte wijze doen, de morele verplichting naar wegen te zoeken die leiden tot versterking van het instrumentarium dat wordt ingezet tegen misbruik en oneigenlijk gebruik, zowel in de sfeer van de belastingen en de premieheffing als in die van de uitkeringen ingevolge de sociale voorzieningen. Daarbij moet worden bedacht dat misbruik en oneigenlijk gebruik in bovenbedoelde zin de eerlijke verdeling van de gemeenschapslasten aantasten en op het terrein van de uitkeringen onbedoelde cumulaties van inkomsten veroorzaken. Waar het z.g. «zwarte» winst betreft, leidt fraude veelal ook tot concurrentievervalsing. Meer algemeen gezegd hebben de in deze paragraaf aan de orde zijde verschijnselen ongewenste en onredelijke gevolgen voor de belasting- en de premiedruk en de inkomensverdeling, mede door verkleining van het draagvlak voor de heffing van belastingen en premies.

Er is te meer reden om bijzondere aandacht te geven aan oneigenlijk gebruik en misbruik, omdat er bij grote lagen van de bevolking een zekere ongerustheid en onbehagen is ontstaan over de veelvuldigheid van de gevallen waarin men zich aan zijn collectieve verplichtingen onttrekt en over de financiële omvang van het verschijnsel. Deze ongerustheid is niet gebaseerd op concrete statistische gegevens. Een ieder kent uit eigen waarneming en uit mededeling van anderen wel gevallen van oneigenlijk gebruik en misbruik. Ook komen sommige gevallen in de publiciteit. Uit deze berichten blijkt niet alleen dat er sprake is van een reëel probleem maar ook dat in toenemende mate aandacht aan de bestrijding van het euvel wordt gegeven.

Over de omvang van het verschijnsel staan geen «harde» cijfers ter beschikking. De veronderstellingen die op dit punt wel eens worden geuit, mogen niet worden gehanteerd als aanwijzingen over de wezenlijke financiële betekenis van het verschijnsel. De Regering vindt een onderzoek naar de kwantitatieve aspecten op zich zelf belangrijk.

Op dit moment acht het kabinet het echter vooral belangrijk dat een stuurgroep wordt gevormd die de verschillende activiteiten en onderzoeken die op het hier aan de orde zijnde terrein reeds plaatsvinden en nog zullen plaatsvinden coördineert en stimuleert en die zich ook zelf gaat wijden aan een voortdurend onderzoek naar de vormen waarin oneigenlijk gebruik en misbruik optreden en naar de mogelijkheden deze terug te dringen. Behalve op grond van de reeds genoemde motieven is daartoe ook aanleiding omdat weliswaar enerzijds de geschetste gevoelens van onbehagen optreden, maar anderzijds ook in bepaalde kringen een mentaliteit aan het ontstaan is van een zekere aanvaarding van bepaalde oneigenlijke gebruiken en misbruiken. De constatering van frauduleus handelen in eigen omgeving leidt er dan toe dat sommigen frauderen als een min of meer normale wijze van handelen gaan beschouwen, soms zelfs als een «sport». Bovendien ontstaat het gevaar dat men het als een gewone gang van zaken gaat beschouwen

gebruik te maken van diensten waarvan men weet of vermoedt dat de beloning buiten de sfeer van belastingen en premies blijft. Maatregelen tot het tegengaan van ongewenste vormen van ontlopen van collectieve lasten en ten onrechte genieten van sociale uitkeringen dienen daarom waar mogelijk ook mede gericht te zijn op een mentaliteitsomgeving.

Zoals gezegd bestaan er geen «harde» gegevens over de omvang van oneigenlijk gebruik en fraude, noch wat de aantallen gevallen, noch wat de financiële betekenis betreft. Het is daarom evenmin mogelijk een betrouwbare aanduiding te geven van de omvang van de financiële gevolgen die maatregelen ter beteugeling van deze ongewenste verschijnselen zullen hebben. Daarbij moet nog worden bedacht dat maatregelen van deze aard in het algemeen gesproken een arbeidsintensief karakter hebben. Aangezien nieuw aangetrokken personeel niet direct inzetbaar is, zal het accent aanvankelijk vrij sterk liggen op de kosten van de te treffen maatregelen.

## 8.2. VORMEN VAN MISBRUIK

Het onderzoek dat in het begin van dit hoofdstuk is aangeduid zal zich onder meer bezighouden met een inventarisering – aan de hand van bij de overheid aanwezige en wellicht nog te produceren gegevens – van de vormen van oneigenlijk gebruik en misbruik. Een nadere beschouwing van deze vormen zal kunnen leiden tot een zekere ordening van deze vormen, bij voorbeeld naar de mate van veelvuldigheid van optreden en van financieel gewicht.

In deze paragraaf wordt een globale schets gegeven van vormen van handelen waarop deze paragraaf doelt. Het betreft hier met name vormen van misbruik die bij het publiek een zekere bekendheid genieten en waarvan door resultaten van onderzoeken ook gesteld mag worden dat zij zich voordoen.

Wat de ondernemers en de vrije-beroepsbeoefenaren betreft zij hier gewezen op het verschijnsel dat de winst voor een gedeelte – of soms geheel – buiten de belasting- en premieheffing wordt gehouden. Dit is dus het verschijnsel van de z.g. «zwarte» winst. Onder deze categorie valt ook de beunhaas. De ontdoken belasting is in deze gevallen niet alleen inkomsten- of vennootschapsbelasting maar ook omzetbelasting.

In de sfeer van het optreden als werkgever vragen vooral de frauduleuze praktijken van mala fide koppelbazen aandacht. Door het niet afdragen van loonbelasting en premies kunnen zij enerzijds relatief hoge netto-lonen uitkeren en anderzijds een niet gering deel van de door hen van de opdrachtgevers ontvangen bedragen in eigen zak steken. Door manipulaties met rechtspersonen – veelal b.v.'s – weten zij het alsnog betalen van loonbelasting en premies te ontlopen. Verhaal op de koppelbaas privé blijkt meestal niet mogelijk.

Wat de categorie werknemers betreft heeft misbruik plaats in de vorm van z.g. «zwart» werken. Het is duidelijk dat dit in het algemeen gesproken niet mogelijk is zonder medewerking van de werkgever.

In de sfeer van de uitkeringen vindt misbruik plaats in gevallen waarin onbedoelde cumulaties van inkomsten optreden. Het gaat hierbij om sociale uitkeringen die als aanvulling op de eigen middelen worden verstrekt en uitkeringen die slechts worden verstrekt als niet wordt gewerkt. Het verschijnsel doet zich voor dat naast het ontvangen van dergelijke uitkeringen in binnen- of buitenland «zwart» dan wel «wit» wordt gewerkt, doch in het laatste geval veelal onder valse naam of anoniem.

## 8.3. RECENTE ONTWIKKELINGEN

Uiteraard heeft het terugdringen van de hier aan de orde zijnde ontwikkelingen en de bestrijding van verschijnselen zoals hiervoor zijn geschetst sterk de aandacht. Bij voortdoring is dit een punt van zorg voor de overheid.

Met betrekking tot de activiteiten van de laatste jaren op dit gebied zij het volgende medegedeeld.

In het kader van de belastingen is aan de oud-Directeur-Generaal der Belastingen de heer Van Bijsterveld de opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de diverse aspecten en achtergronden van het ontduiken van belastingen.

Binnen het Directoraat-Generaal der Belastingen worden vier beleidsgroepen gevormd die zich gaan bezighouden met resp. de controle, renseignering, de aanslagregeling en het vervolgings- en strafbeleid.

In juni 1976 werd door het College Algemene Bijstandswet en advies inzake waarborgen voor bijstandsccliënten, bijstandsfraude en bijstandsmisbruik uitgebracht.

Vrij onlangs heeft een interdepartementale werkgroep een studie afgegrond over de bestrijding van misbruik en fraude in de sfeer van de sociale-zekerheidswetgeving. Ook is door een interdepartementale werkgroep een studie gemaakt over de mogelijkheden om de beunhazerij te bestrijden.

Bij wet van 14 december 1977 (Stb. 670), houdende nadere wijzigingen van een aantal sociale-verzekeringswetten, enkele belastingwetten en de Wet Werkloosheidsvoorziening, zijn enkele maatregelen genomen om het oneigenlijk gebruik van te ruime bepalingen tegen te gaan.

In voorbereiding zijn regelingen omtrent de aansprakelijkheid van aannemers voor door onderaannemers verschuldigde belasting en premies en omtrent de aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen voor de door die rechtspersonen te betalen belasting en premies. Voorts is een verbetering van het antecedentenonderzoek van de personen die een b.v. of n.v. willen oprichten en van het repressieve toezicht op rechtspersonen in overweging.

Bij het Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken is een aantal ambtenaren vrij gemaakt om de z.g. reparatiewetgeving op het terrein van de directe belastingen ter hand te nemen.

Zowel binnen de EEG als in het kader van de OESO worden maatregelen getroffen en voorbereid ter bestrijding van internationale belastingfraude en belastingvlucht en van fraude op het terrein van de sociale voorzieningen.

#### **8.4. MAATREGELEN**

Mede aan de hand van bovenstaande studies en rapporten wordt hieronder een zoveel mogelijk naar categorieën geordend overzicht gegeven van maatregelen die getroffen zullen worden of in overweging zijn.

##### **8.4.1. Zelfstandige ondernemers en arbeid buiten dienstverband**

(Het gaat hier vooral om maatregelen tegen de z.g. *beunhazerij*).

– Een verdere coördinatie en uitbreiding van de controle-activiteiten van de verschillende opsporingsdiensten, zoals de Economische Controledienst, de FIOD en de controle-ambtenaren van de uitvoeringsorganen der sociale verzekeringen.

– Wettelijke maatregelen op grond van of verband houdend met de vestigingswetgeving en de Handelsregisterwet, zoals o.m.

a. inschrijving van bezit van een vestigingsvergunning in het Handelsregister;

b. verplichting (ook) voor natuurlijke personen hun handelsregisternummer in hun briefpapier enz. te voeren.

De controle op de naleving van de Vestigingswet zal worden geïntensifieerd.

– Daadwerkelijke naleving van en waar nodig invoering van het voorschrift, dat als de overheid subsidies verstrekt, opdrachten geeft of diensten verleent, daarbij slechts legaal gevestigde ondernemers betrokken mogen worden.

- Vergroting controlemogelijkheden in de bouw door middel van:
  - a. bekendmaken van verstrekte bouwvergunningen door gemeenten, bij voorbeeld aan energiebedrijven;
  - b. verplichting van opdrachtgevers de door hen aangetrokken ondernemers bij de gemeenten te melden;
  - c. de verplichting van aannemers hun eigen werknemers, onderaannemers en de werknemers van deze te registreren, bij voorbeeld met hulp van een z.g. werkkaart;
  - d. verplichting borden met namen van (onder)aannemers bij werken in uitvoering te plaatsen.
  
- Het treffen van maatregelen tegen het gebruik maken – ook door de overheid – van de diensten van beunhazen of tegen het bieden van de gelegenheid tot het maken van misbruik.
  
- Invoering van een verplichting voor de gemeenten tot mededeling aan de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen van verleende bouwvergunningen (daarbij zal onder meer de naam van de aannemer, de installateur etc. vermeld dienen te worden).
  
- Het instellen van centrale-klachtenbureaus ook voor andere branches dan de bouw. De taak van deze bureaus is om ontvangen klachten die het na bestudering gegrond acht door te geven aan de Economische Controledienst. De bona fide bedrijven, voor wie de beunhazen een zware concurrentie betekenen, zullen deze bureaus graag de nodige inlichtingen geven. Ook de vakbonden weten vaak via hun leden door wie en waar er gebeunhaasd wordt. Zij zullen hetgeen door hun leden gerapporteerd wordt kunnen doorgeven aan een dergelijk bureau.
  
- Onder andere in de bouw-c.a.o. is er een voorschrift, volgens hetwelk het de werknemers die onder die c.a.o. vallen verboden is buiten de voor hen geldende arbeidstijd hun beroepsarbeid te verrichten. Er wordt naar gestreefd de controle op deze regel, evt. in samenwerking met de vakbonden, te verbeteren.
  
- Het steekproefsgewijs gebruik maken van de kleine advertenties waarin zwart werk van beunhazen, bijlessen, werksters, prostitutie etc. dagelijks via de dagbladen wordt aangeboden, zal worden geïntensiveerd.
  
- De afgifte in bepaalde gevallen aan ondernemers van een certificaat van een beperkte geldigheidsduur dat hen bona fide verklaart.
  
- Versterking van de controle op de bestedingen.

#### **8.4.2. De werkgevers**

- Aansprakelijkheid voor premies sociale verzekeringen en loonbelasting bij onderaanneming (ook de omzetbelasting wordt hierin betrokken).  
De Sociale Verzekeringsraad heeft hierover op 28 december 1977 een advies uitgebracht. In voorbereiding is een regeling krachtens welke aannemers hoofdelijk aansprakelijk zijn voor bepaalde premies en belastingen van onderaannemers. Hierbij krijgt ook de z.g. ketenaansprakelijkheid aandacht.
  
- Aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen voor bepaalde door die rechtspersonen verschuldigde belastingen en premies.  
In interdepartementaal overleg tussen Justitie, Financiën en Sociale Zaken is een voorontwerp opgesteld dat dezer dagen aan de Sociale Verzekeringsraad is gezonden met verzoek tot spoedig advies. De bestuurder wordt volgens dit voorstel onder bepaalde voorwaarden hoofdelijk aansprakelijk voor de door de rechtspersoon verschuldigde loonbelasting, omzetbelasting en de premies voor sociale verzekeringen. Hierbij is tevens de vraag betrokken, of ook hij, die formeel gezien geen bestuurder is, maar die in feite het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald, mede aansprakelijk kan worden gesteld.

– Wijzigingen in het rechtspersonenrecht en faillissementsrecht.

Op het gebied van het rechtspersonenrecht en het faillissementsrecht is een aantal incidentele wijzigingen in studie. Deze zijn op zich zelf ieder van beperkte betekenis, doch kunnen in bepaalde gevallen aan de bestrijding van het misbruik bijdragen.

– Verscherping van het preventief toezicht op de oprichting van n.v.'s en b.v.'s.

In interdepartementaal kader wordt overwogen om bij het antecedentenonderzoek van de personen die het beleid van de vennootschap zullen bepalen, gebruik te maken van gegevens van de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen. Hierbij zijn ook de Sociale Verzekeringsraad en de Federatie Bedrijfsverenigingen betrokken.

Het doen overleggen door hen die een b.v. of een n.v. willen oprichten van een verklaring dat zij zelf, alsmede de rechtspersonen waar zij als bestuurder bij betrokken zijn of zijn geweest, aan alle verplichtingen t.a.v. de Rijksbelastingdienst c.q. de bedrijfsverenigingen hebben voldaan. Mogelijk kan hierbij ook een vraag gesteld worden over een eventuele betrokkenheid bij faillissementen in het verleden.

– Een verbetering van het kaartsysteem waarover het Departement van Justitie nu beschikt ten aanzien van de personen die gedurende de laatste 8 jaren failliet zijn geweest en verruiming van het toepassingsgebied van dit systeem. Daarin bevinden zich behalve de namen van bestuurders en commissarissen van gefailleerde rechtspersonen ook de namen van personen die betrokken zijn geweest bij problemen rondom rechtspersonen. Helaas blijkt de laatste tijd dat men veelal reeds vóór het faillissement één of meer nieuwe b.v.'s heeft opgericht. Het beperken van de geheimhoudingsplicht van de fiscus en de bedrijfsverenigingen in die zin dat zij de hun bekende suspecte figuren, stromannen e.d. doorgeven aan Justitie ter verwerking in het kaartsysteem, zal het antecedentenonderzoek veel effectiever maken. Alle overheidsinstanties die in een of andere vorm financiële steun willen gaan geven of gebruik willen gaan maken van bepaalde aangeboden diensten, zullen, voordat ze daartoe overgaan, een beroep moeten kunnen doen op dit kaartsysteem.

Overwogen wordt een regeling ingevolge welke in bepaalde gevallen een borgsom moet worden gestort voor toekomstige loonbelasting en premieverplichtingen.

– Verscherping van het repressief toezicht op b.v.'s en n.v.'s.

In overweging is dat de belastingdienst een lijst maakt van alle b.v.'s en n.v.'s waarin gedurende de laatste twee jaar geen reële activiteiten meer hebben plaatsgevonden. Het OM zal naar aanleiding van een dergelijke lijst waarschijnlijk van veel lege b.v.'s en n.v.'s de ontbinding bij de rechter kunnen vorderen. Het opmaken van een zodanige lijst zal daarna periodiek herhaald worden.

Het openbaar ministerie zal vaker dan tot nu toe nagaan of een vervolging tegen de bestuurder van een failliete b.v. mogelijk is ter zake van eenvoudige of bedrieglijke bankbreuk (art. 340 e.v. Wetboek van Strafrecht). Met name kan de afwezigheid van enige boekhouding duiden op overtreding van artikel 341 onder ten 4<sup>o</sup> Sr. Het openbaar ministerie is daarbij echter afhankelijk van de gegevens die belanghebbenden het doen toekomen.

Met betrekking tot het bestrijden van de gevolgen van het met mala fide bedoelingen uitlenen van personeel in België en Duitsland is sedert enkele jaren een coördinerend orgaan ingesteld. Dit orgaan, het Centraal Meldingspunt (CMP) – waarin de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen zijn vertegenwoordigd – heeft tot taak de registratie en de verspreiding van de gegevens betreffende alle suspecte zaken ten behoeve van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen, alsmede het coördineren daarvan. Nu gebleken is dat een aantal Nederlandse koppelbazen vanuit Enge-

land is gaan opereren, tracht het CMP ook op dit punt informatie in te winnen. Is het CMP in eerste instantie gericht op de mala fide uitleners, het kan ook ingeschakeld worden in de strijd tegen «uitgeleenden» die hun werk zwart verrichten. Bij de coördinatie van de diverse controleactiviteiten zou onder meer het CMP een belangrijke rol kunnen spelen.

– Veelal zal het zwarte loon van de werknemer betaald worden uit de zwarte ontvangsten van de werkgever. Het geheel gaat dan volledig buiten de boekhouding om. Alleen een doeltreffende fysieke controle kan dit soort fraude bestrijden. Er komen echter situaties voor waarin de werkgever de lonen in de administratie boekt en er premies en loonbelasting over afdraagt – eventueel naar geschatte gegevens – maar de naam van de werknemer niet vermeldt of bewust of onbewust een verkeerde naam opgeeft. De reden dat de werknemer anoniem wil blijven zal vaak gelegen zijn in het feit dat hij een sociale uitkering geniet. Overwogen wordt een regeling, krachtens welke aan de werkgevers een verplichting tot verificatie van persoonsgegevens wordt opgelegd (het naleven van deze verplichting zou door de bedrijfsverenigingen en de belastingdienst steekproefsgewijs moeten worden gecontroleerd).

#### **8.4.3. Combinatie van een sociale uitkering en (zwart) werk al dan niet in dienstbetrekking**

– Werken tijdens het verkrijgen van een uitkering.

Het ten onrechte genieten van een sociale uitkering omdat daarnaast wit wordt gewerkt in loondienst zal weinig voorkomen. Er komen dan bij de belastingdienst naar aanleiding van beide inkomens loonbelastingkaarten binnen. Wanneer de belastingdienst signaleert dat beide loonbelastingkaarten op dezelfde periode betrekking hebben, zal hij dit doorgeven aan de uitkerende instantie. Zowel bij de werkgevers als bij de uitvoerende organen van de sociale voorzieningen zal aangedrongen worden op een correcte invulling van de periode waarop de betreffende loonbelastingkaart betrekking heeft.

Wanneer de werkgever meewerkt kan – zoals hierboven reeds is aangegeven – het geheel zich buiten de boekhouding om afspelen. Maar het kan ook voorkomen dat de werknemer – omdat hij een sociale uitkering geniet – onder een valse naam werkt, terwijl de werkgever dit niet weet. Tegen dit soort misbruik zal de een of andere vorm van een legitimatieplicht effectief kunnen werken.

De gerechtigden tot een WW- of WWV-uitkering zijn nu reeds verplicht door middel van een wekelijks bij de uitvoerende instantie in te leveren weekbriefje op te geven welke activiteiten zij hebben ontplooid om weer werk te vinden. Mede aan de hand van de gegevens, vermeld op het weekbriefje, beslist het uitvoeringsorgaan of nadere controle moet worden ingesteld.

Gezien de massaliteit van de gevallen functioneert deze controle niet zoals wellicht wenselijk zou zijn. Bestudeerd zal worden hoe een effectief, steekproefsgewijs controlesysteem op te zetten is. Bovendien zal worden nagegaan in hoeverre het wenselijk is om iedere gerechtigde op een uitkering die mede van het andere inkomen afhankelijk is, te verplichten om periodiek bij voorbeeld elke week of maand een inkomensformulier in te vullen.

– Samenwerking tussen uitvoeringsorganen.

Een verder gaande samenwerking tussen alle betrokken uitvoeringsorganen – mede tussen uitkeringsorganen en arbeidsbureaus en tussen bedrijfsverenigingen en gemeentebesturen – zal worden bevorderd. Daarbij zullen ook de taak, de positie en de bevoegdheden van de Sociale Verzekeringsraad ten aanzien van coördinatie van uitvoering en beleid ter zake van het gehele complex van sociale voorzieningen worden betrokken. Op het gebied van opsporing van fraude en misbruik zal bovendien een nauwere samenwerking met andere diensten, die zich (mede) met opsporing bezighouden,

en met het openbaar ministerie worden tot stand gebracht. Uitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren in dienst van de uitvoeringsorganen, met name ook met algemene opsporingsbevoegdheid, is geboden. In het kader van die meer intensieve vormen van samenwerking wordt bezien of een wijziging van de bestaande bepalingen inzake de geheimhoudingsplicht wenselijk is.

Overwogen wordt het tot stand brengen van een centrale personenregistratie van de uitkeringsgerechtigden in de sociale voorzieningen. Tevens is in overweging de invoering van een arbeidskaart voor ieder die verplicht is verzekerd ingevolge de sociale verzekeringen, welke kaart door het uitvoeringsorgaan wordt ingenomen als een sociale verzekeringsuitkering wordt genoten. Deze regeling kan van belang zijn voor de reeds ter sprake gekomen legitimatieplicht.

Enige tijd geleden is bij wijze van experiment in de provincie Noord-Brabant voor de coördinatie binnen de sociale zekerheidssector en met het openbaar ministerie een regionaal contactpunt ingesteld. Dergelijke contactpunten zullen ook elders gaan functioneren. Overwogen wordt de mogelijkheid deze met een contactpunt op landelijk niveau aan te vullen. Er zal naar worden gestreefd deze contactpunten niet te beperken tot de uitkeringskant van de sociale voorzieningen. Het rendement zal worden verhoogd als ook de heffing van premies, loonbelasting en wellicht nog andere belastingen erin worden betrokken.

## **8.5. OPSPORING EN CONTROLE**

### **8.5.1. Verbetering controle**

Voor een effectieve fraudebestrijding is een doelmatig en snel reagerend controlesysteem nodig. Een ver gaande coördinatie tussen de verschillende uitvoeringsorganen onderling en met opsporingsdiensten als de FIOD, de Loontechnische Dienst, de ECD en dergelijke zal daarom worden tot stand gebracht. Gestreefd zal worden naar een uniform landelijk opsporingsbeleid in overleg met het openbaar ministerie. Een snelle uitwisseling van gegevens die bij de overheid bekend zijn zal worden nagestreefd. De controle ter plaatse zal worden versterkt. De reeds genoemde stuurgroep zal daarom nader bekijken:

- of de bestaande bepalingen inzake de geheimhoudingsplicht verandering behoeven;
- of de samenwerking met de gemeenten verbeterd kan worden;
- of de opzet en doelmatigheid van het controlesysteem en de methoden van controle verbetering behoeven. Verwezen zij hierbij naar hetgeen hiervoor gezegd is over het waar mogelijk uitbreiden van de controle gericht op de bestedingskant;
- of er preventie kan uitgaan van voorlichting over de controlemaatregelen en de resultaten van de controle;
- of de administratieve verplichtingen van de werkgevers en van de belastingplichtigen in het algemeen verzwaard zullen moeten worden in die zin dat uitgaven, zoals vergoedingen voor bepaalde aan de onderneming verleende diensten of geleverde prestaties voor een onderneming alleen aftrekbaar zijn wanneer de namen van de ontvangers van die vergoedingen vermeld zijn;
- of het girale betalingsverkeer bevorderd kan worden ter beperking van de bankbiljettencirculatie (zwart circuit).

### **8.5.2. Legitimatieplicht, centrale personenregistratie, registratiekaart en dergelijke**

In het bovenstaande is reeds gewezen op de wenselijkheid van een of andere vorm van legitimatieplicht van werknemers, gepaard gaande met een verificatieplicht van de persoonsgegevens door de werkgevers. De stuur-

groep zal daarom aandacht schenken aan de mogelijkheid een registratiekaart in te voeren voor iedereen die verplicht is verzekerd ingevolge de sociale verzekeringen, welke kaart door het uitvoeringsorgaan wordt ingenomen zodra er een sociale uitkering genoten wordt. In dit kader past ook het overwegen van een centrale personenregistratie van de uitkeringsgerechtigden in de sociale voorzieningen. Duidelijk is dat bij deze materie het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zorgvuldig in het oog dient te worden gehouden.

In dit verband verdient vermelding, dat partijen bij de c.a.o. voor het bouwbedrijf het eens zijn geworden over een pakket maatregelen ter bestrijding van de mala fide onderaannemers. Dit pakket houdt allereerst in de invoering van een hoofdelijke aansprakelijkheid van de hoofdaannemer voor nakoming van de c.a.o.-verplichtingen door de onderaannemer, tenzij de onderaannemer een verklaring van bonafiditeit van de bedrijfsvereniging heeft gekregen. De werknemer moet bij indiensttreding naar die verklaring vragen. Verder zal de bedrijfsvereniging iedere verzekerde een registratiekaart verstrekken, die hij bij indiensttreding bij een werkgever in de bouw moet tonen aan de werkgever. Deze weet daardoor dat de nieuwe werknemer een bouwvakarbeider is. Over de uitwerking van dit plan wordt nog gesproken, zodat het niet mogelijk is gebleken om dit nu al in de c.a.o. op te nemen.

### 8.5.3. Geheimhoudingsplicht

Bij verscheidene van de hiervoor ter sprake gekomen mogelijke maatregelen komt onvermijdelijk de voor de verschillende instanties geldende verplichting tot geheimhouding van de hun ter beschikking staande gegevens in het geding.

Hierbij zij erop gewezen dat voor enkele situaties ontheffingen van deze verplichting zijn of plegen te worden verleend. Zo doen de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen elkaar over en weer mededeling van het resultaat van ingestelde controles met betrekking tot loongegevens. Dit geschiedt door de belastingdienst op algemeen voorschrift krachtens artikel 67, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Voorts komt het voor dat de belastingdienst aan het Ministerie van Financiën gevallen voorlegt waarin bij voorbeeld aan de verschillende ten aanzien van een belastingplichtige ontvangen loonbelastingkaarten het vermoeden van misbruik van sociale voorzieningen of steunfraude kan worden ontleend. In die gevallen pleegt het ministerie de desbetreffende inspecteur – na afweging van belangen – te machtigen de gebleken gegevens ter beschikking te stellen van de officier van justitie, zulks op basis van artikel 162 Wetboek van Strafvordering. Het initiatief tot het vragen van deze machtigingen is overgelaten aan de belastingdienst. Dit melden van mogelijke fraudegevallen zal in versterkte mate worden voortgezet. Binnen Financiën zal de mogelijkheid worden bestudeerd van een algemene machtiging aan de belastingdienst om vermoedelijke fraudegevallen te melden. Het zal dan waarschijnlijk wel nodig zijn de gegevens te leiden via een centrale instantie, welke als zeef kan fungeren, zodat zoveel mogelijk uniformiteit in de behandeling is gewaarborgd. Welke maatregelen op het terrein van de ontheffing van de geheimhoudingsplicht ook worden getroffen, vereist zal daarbij steeds moeten blijven dat er sprake is van een gegrond vermoeden van een strafbaar feit, dat het belang voldoende groot is – geen «kruiwerk» – en dat het geheel van de maatregelen uitvoerbaar blijft. Voorts zal er geen sprake mogen zijn van éénrichtingsverkeer. Er zullen afspraken omtrent de wederkerigheid moeten worden gemaakt. Ten slotte zal afweging dienen plaats te vinden tussen de belangen bij geheimhouding van de instantie welke over de gegevens beschikt – waarbij ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een rol moet spelen – en die van andere instanties bij openbaarmaking. Daarbij moet worden bedacht dat juist de geheimhouding dikwijls leidt tot het ontvangen van vertrouwelijke gegevens, welke bij opheffing van de geheimhouding zullen worden gemist. Dit aspect is vooral voor de fiscus van groot belang. Wat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft zij opgemerkt dat het vereiste van vermoedelijke fraude er reeds toe



strekt ongerechtvaardigde verstrekking van gegevens te voorkomen. Daarboven zal, zeker bij meer gevoelige gegevens, niet meer dienen te worden verstrekt dan voor een sluitende controle en bestrijding van fraude noodzakelijk is.

Met inachtneming van het vorenstaande zal in het kader van de fraudebestrijding op alle fronten versnelling en verruiming van de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken overheidsinstanties (justitie, belastingdienst, sociale-uitkeringsorganen, de diverse opsporingsorganen, Economische Zaken, Volkshuisvesting, Verkeer en Waterstaat, de gemeenten, etc.) worden nagestreefd.

#### **8.5.4. Strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties**

In interdepartementaal overleg tussen Justitie, Sociale Zaken en Financiën wordt onderzocht of de strafbedreiging in een aantal bepalingen van de fiscale wetgeving en de sociale-verzekeringswetgeving herziening behoeft, ten einde deze strafbepalingen beter aan haar doel te laten beantwoorden. Of er van zwaardere strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties op zich zelf een preventieve werking uitgaat, moet worden betwijfeld. De preventie wordt voornamelijk bepaald door de mate waarin door een effectieve controle de «pak-kans» van de fraudeurs vergroot wordt. In het algemeen gesproken lijken de bestaande wettelijke mogelijkheden tot het toepassen van administratieve en strafrechtelijke sancties bij uitkeringsfraude in het algemeen toereikend. Hierbij zij echter opgemerkt dat in de ABW en de RWW specifieke strafbepalingen ontbreken en bijstandsfraude derhalve alleen strafrechtelijk kan worden vervolgd als er sprake is van oplichting of valsheid in geschrifte. De eerder in dit hoofdstuk besproken verplichte inlevering van een schriftelijke verklaring omtrent de inkomsten c.q. het vermogen wordt ook daarom overwogen.

De diversiteit in de huidige strafbepalingen wordt soms als hinderlijk ervaren. Een op elkaar afstemmen van de desbetreffende bepalingen in de sociale-verzekeringswetgeving, de bijstandswetgeving en de belastingwetgeving lijkt geboden. Bovendien veroorzaakt het gebrek aan coördinatie tussen de vele en veelsoortige organen en diensten die betrokken zijn bij het optreden tegen misbruik en fraude een onsamenhangend en verbrokkeld beeld van de wetshandhaving. In overleg met het openbaar ministerie zal er een meer samenhangend beleid gevoerd moeten worden.

De mogelijkheid om boetes «fiscaal af te trekken» vloeit voort uit het door onze belastingwetgeving gehanteerde inkomensbegrip. Overleg vindt plaats tussen Justitie en Financiën over de vraag of en hoe door wijzigingen in de fiscale wetgeving de fiscale aftrekbaarheid van boetes moet worden afgeschaft of beperkt.

#### **8.5.5. Preventie**

Misbruik in het kader van de Algemene Bijstandswet dient niet alleen te worden bestreden door verbetering van de controle achteraf op degenen die een uitkering ontvangen. Voorkomen moet tevens worden dat door de gemeenten onnodig of ten onrechte uitkeringen worden toegekend. Van een betere voorlichting aan de cliënten over de wettelijke mogelijkheden zal een preventieve werking uitgaan. Voorts zou in het algemeen door de gemeenten meer aandacht kunnen worden gegeven aan verbetering van de administratieve gang van zaken bij het voorbereiden van de beslissingen. Een goede interne taakverdeling zal hierbij nodig zijn. De sociale diensten zullen ervoor moeten zorgen dat de cliënten zo volledig mogelijk gegevens verstrekken die nodig zijn om een verantwoorde beslissing te nemen en dat de betreffende formulieren zo zorgvuldig mogelijk worden ingevuld. In twijfelgevallen zullen bepaalde gegevens of feiten zo nodig moeten worden geverifieerd vóórdat een uitkering wordt toegekend. Indien voorwaarden zijn verbonden aan de bijstandsverlening, zal op de naleving ervan moeten worden toegezien. Op het punt van de arbeidsinschakeling zouden de gemeenten in overleg met de arbeidsbureaus meer stimulerend kunnen optreden.

De organisatie van de sociale diensten zal zodanig moeten zijn ingericht dat een goede en effectieve uitvoering van de wet steeds verzekerd is. Voor de sociale verzekeringen zullen gelijksoortige preventieve maatregelen moeten worden genomen.

## 8.6 STUURGROEP

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is uiteengezet, geven een aantal bevestigende aanleiding om, in aansluiting op het vele dat reeds gebeurt en gebeurd is, een permanente stuurgroep in het leven te roepen die coördinerend optreedt en een voortdurende studie zal wijden aan het vraagstuk van oneigenlijk gebruik en misbruik in al zijn facetten. Aangezien het onderzoek zich zal moeten uitstrekken tot de terreinen van verschillende ministeries dient dit onderzoek in een interdepartementaal kader plaats te vinden. Uiteraard kunnen bij bepaalde onderdelen ook buitendepartementale instanties bij de uitvoering van de taak van deze stuurgroep worden betrokken. Waar mogelijk zal de stuurgroep gebruik maken van resultaten van voltooide of in gang zijnde studies, gewijd aan oneigenlijk gebruik en misbruik of bepaalde elementen daarvan. Zij zal in bepaalde gevallen dergelijke studies ook stimuleren en begeleiden.

De stuurgroep zal zich onder meer wijden aan een analyse van de verschillende vormen waarin het verschijnsel zich voordoet, en aan de mogelijkheden het instrumentarium ter beteugeling daarvan te versterken. Daarbij zal ook aandacht worden gegeven aan in andere landen getroffen maatregelen ter beteugeling van oneigenlijk gebruik en misbruik. Psychologische en sociologische aspecten – zoals de eerder in dit hoofdstuk gesignaleerde mentaliteitsproblematiek – kunnen in de beschouwingen worden betrokken. Het zou een belangrijk winstpunt zijn indien het mogelijk zou zijn in het kader van de studie te komen tot een zeker inzicht omtrent de financiële betekenis van fraude of bepaalde vormen daarvan.

De stuurgroep zal zich met name ook wijden aan de afweging van enerzijds het belang van de fraudebestrijding en anderzijds de bezwaren die rijzen bij een te sterke ingreep in de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Fraudebestrijding leidt nu eenmaal onvermijdelijk tot ingrepen in de persoonlijke levenssfeer. De noodzaak fraude te bestrijden zal dan ook tot enige beperking van de privacy moeten leiden. Ook de noodzaak grenzen te stellen aan de groei van het ambtelijk apparaat is een facet dat de stuurgroep niet buiten beschouwing zal mogen laten.

Voorts zullen de verschillende aspecten van het vraagstuk van de geheimhoudingsplicht in het onderzoek moeten worden betrokken.

Enkele van de onderwerpen van studie zullen zijn:

Samenvattend zal de stuurgroep zich in het bijzonder richten op de volgende activiteiten:

- een versterking van op fraudebestrijding gerichte coördinatie van de taakuitvoering van verschillende overheidsorganen;
- het verbeteren van de controle door in meerdere mate de bestedingen daarin te betrekken;
  - mogelijkheden de controle ter plaatse uit te breiden;
  - mogelijkheden het verschijnsel van het anoniem of onder valse naam optreden terug te dringen;
  - de onderlinge afstemming van strafrechtelijke en administratief-rechtelijke sancties;
  - verdere beteugeling van oneigenlijk gebruik en misbruik onder aanwending van n.v.'s en b.v.'s.
  - de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor de bonafiditeit van degene aan wie opdrachten worden gegeven;
  - begrenzing van subsidieverlening tot bona fide ondernemingen;
  - nadere maatregelen tot het terugdringen van de beunhazerij.

Om reeds spoedig tot resultaten te komen zullen over bepaalde onderwerpen deelrapporten worden uitgebracht, eventueel voorbereid door daartoe door de stuurgroep in te stellen commissies.

## **Bijlage IV**

### **Nog te realiseren ombuigingen van het vorige kabinet**



In de nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid is door het vorige kabinet een taakstellend ombuigingsbedrag van 7,8 mld. in 1980 aangekondigd. In de Miljoenennota's 1977 en 1978 en in de sociale meerjarenramingen zijn op het genoemde bedrag enkele wijzigingen aangebracht, welke resulteerden in een verlaging van het ombuigingsbedrag tot 7,0 mld. De doorwerking van dit bedrag naar 1981 kan, uitgedrukt in lonen en prijzen van het jaar 1981, worden gesteld op 7,5 mld. Het onderstaande overzicht geeft aan hoe dit bedrag is opgebouwd, alsmede welke ombuigingsbedragen hiervan zijn gerealiseerd.

	Te realiseren in 1981	Gerealiseerd	Restant
(in miljarden gulden)			
a. Ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel	4,5	0,6	3,9
— hiervan op de rijksbegroting	(1,6)	(0,2)	(1,4)
— hiervan buiten de rijksbegroting	(2,9)	(0,4)	(2,5)
b. Ombuigingen rijksbegroting exclusief a.	3,0	2,4	0,6
<b>Totaal</b>	<b>7,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,5</b>

Uit deze opstelling blijkt dat van het in z'n totaliteit beoogde ombuigingsbedrag nog 4,5 mld. moet worden gerealiseerd. Dit resterende bedrag kan, uitgaande van de door het vorige kabinet gepresenteerde beleidsvoorname, als volgt worden gespecificeerd:

*a. Ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel*

*1. Op de rijksbegroting*

— Voorzieningen overheidspersoneel excl. Defensie (w.o. pensioenen en ziektekostenvergoeding)	430 mln.
— Aanvullende beleidsombuigingen	530 mln.
— Herstructurering kinderaftrek/kinderbijslag (1e fase)	400 mln.
	1360 mln. = 1,4 mld.

*2. Buiten de rijksbegroting*

— werknemersvoorzieningen	570 mln.
— herstructurering kinderaftrek/kinderbijslag (2e fase)	520 mln.
— correctie loonindex	495 mln.
— gezondheidszorg	610 mln.
— p.m.-posten	305 mln.
	2500 mln. = 2,5 mld.

*b. Ombuigingen op de rijksbegroting exclusief a*

— Generale verlaging personeelsuitgaven	565 mln. = 0,6 mld.
---	---------------------

*c. Totaal*

4,5 mld.