



Een nota met bloedarmoede

Auteur(s):

Wijnbergen, S.J.G., van
Hoogleraar macro-economie, Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4272, pagina 736, 22 september 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota

De Miljoenennota lijkt florissant dan hij is. Gecorrigeerd voor de sterk onderschatte conjuncturele opleving, vertoont deze een structureel tekort. Een visie op de middellange termijn ontbreekt en de beleidsagenda lijkt leeg.

Ruim zeven miljard extra bestedingen, zo'n vijf miljard lastenverlichting, en toch een geloofwaardige voorspelling van een EMU-overschot van één procent, wat valt daar nu op aan te merken? In wat eigenlijk een soort 'mid-term review' is, biedt minister Zalm iedereen wat. Meezeilend op de twee jaar geleden zwaar onderschatte opwaartse conjunctuurgolf en geholpen door een vloed van aardgasinkomsten, lijkt Zalm tegelijkertijd te kunnen uitdelen en zuinig doen. Toch geeft deze zin al aan waar de vraagtekens komen. In de Miljoenennota, formeel een toelichting op de Rijksbegroting, wordt de minister verwacht de overwegingen te schetsen die aan deze begroting ten grondslag liggen.

Drie punten verdienen aandacht. Allereerst die onderschatte conjunctuurgolf. In deze toelichting had een analyse gepast van hoe dit moois eigenlijk allemaal kan. Hoe verstandig is de toepassing van twee jaar geleden afgesproken regels, gegeven de onverwacht sterke opleving van de economie en hoe past het allemaal in een bijgestelde lange termijn-visie op de begroting? Die visie, en dat is punt twee, moet natuurlijk bijgesteld worden: waar het Regeerakkoord evident achterhaald is als kader voor de begroting, is er behoefte aan een nieuwe lange termijn-onderbouwing van de gemaakte budgettaire keuzes. Kunnen we verwachten dat de lange termijn-visie van het kabinet, aangepast voor de evident nieuwe situatie qua groei, zonder verdere begrotingstechnische wijzigingen gehaald kan worden? Kunnen Zalm (en mogelijk zijn opvolgers) dit feest volhouden zonder drastisch in te moeten grijpen? En, punt drie, past het bredere kabinetsbeleid binnen de budgettaire kaders die door de minister van Financiën geschetst worden?

Conjunctuur

Allereerst punt één. De cumulatief ruim acht procent groei die in het Regeerakkoord voor deze regeerperiode verwacht werd, is nu al binnen. Het kabinet stelt zelf dat het Walhalla van de Nieuwe Economie nog niet in zicht is: de arbeidsproductiviteit groeit volgens de nota slechts met twee procent. Dit is niet ongebruikelijk voor een hoogconjunctuurfase en dus nog geen basis voor het aankondigen van een trendbreuk in de groeiexpectaties. We hadden mogen verwachten in de nota te kunnen lezen hoe het kabinet tegen deze hausse aankijkt. Hoe ver zitten we boven trend, wat zijn de verwachtingen over een terugkeer naar de trend en hoe robuust is tegen die achtergrond het overschot van één procent dit jaar en 0,7 procent het komend jaar?

Daar komt meteen het eerste vraagteken. Onder het stabiliteitspact moeten we gemiddeld over de conjunctuurcyclus de begroting in balans houden. Als we dat willen halen zonder moeilijke procyclische aanpassingen in een dalperiode te moeten doen, dan moet er in de hausse-periode een substantieel overschot opgebouwd worden. En dat gebeurt onvoldoende. Een redelijk robuuste vuistregel is dat elk procent extra groei 0,7 procent extra surplus oplevert. Aangezien het kabinet zelf aangeeft dat er nog geen trendbreuk in de groei in zicht is, moet dat toegepast worden tegen het historisch groeigemiddelde over een conjunctuurfase, oftewel ongeveer 2,5 procent over de afgelopen decennia. Dat levert een voor de conjunctuur aangepast begrotingstekort op van ongeveer 0,5 procent voor beide jaren. Het begrotingsbeleid is, gemeten tegen de verplichtingen van het Stabiliteitspact, te expansief, al moet toegegeven worden dat het niet om dramatisch grote afwijkingen gaat.

Aardgas

Een tweede onzekerheidsfactor is het aardgas. Door het cpb ingebracht als niet-belastinginkomsten, lopen de aardgasinkomsten als negatieve uitgaven via de begroting van het ministerie van EZ. Twee jaar geleden verwachtten de plannenmakers een olieprijs die bijna twintig dollar per vat onder de huidige lag en verwachtten ze een dollarkoers van rond de twee gulden. De nu veel hogere olieprijs en dollarkoers werken niet meteen door in de aardgasprijzen, maar na een jaar levert elke dollar bovenop de olieprijs de Staat een half miljard op. Een schatting van ruim tien miljard gulden winst ten gevolge van hoge dollar en olieprijs is redelijk, waarvan dan veertig procent naar het infrastructuurfonds moet. Wat kort door de bocht kunnen we stellen dat de extra uitgaven uit de aardgasbaten komen en de lastenverlichting uit het effect van de meevallende groei op de belastingen komt. Vooral die aardgasbaten zijn echter uitermate onzeker. Het ziet er nu allemaal goed uit (en natuurlijk slecht voor de energie-importeurs), maar nog geen twee jaar geleden dacht iedereen het tegenovergestelde. Dat kan weer gebeuren, wat leidt tot de vraag of hier niet wat onvoorzichtig omgegaan wordt met uitermate onzekere inkomstenbronnen.

Meer algemeen had Zalm van mij meer aandacht mogen besteden aan wat nu eigenlijk structureel en wat incidenteel is uit alle meevallers aan beide kanten van de begroting. Behalve het aardgas en de hoogconjunctuur hangen er ook looneisen in de lucht die gezien de arbeidsmarkt niet onredelijk zijn, maar die ver liggen boven de CPB-ramingen die aan het Regeerakkoord ten grondslag lagen. Een discussie van deze vraag ontbreekt volledig in de Miljoenennota. Tegen die achtergrond is de toon van voorzichtig koopmanschap die in de nota beleden wordt, niet overtuigend.

De resoluut uitgesproken intentie de staatsschuld in 25 jaar af te betalen is dan ook niet meer dan een reclamestunt zonder inhoud. Een dergelijk plan, onlangs verrassend onderschreven door een kennelijk door Kok teruggefloten Ad Melkert, vereist een structureel overschot van gemiddeld ongeveer twee procent van het nationaal product: nu wat minder dan twintig miljard gulden per jaar aflossen en aan het einde van die twintig jaar wat meer. Dit soort stoere taal is volstrekt inhoudsloos als er tegelijkertijd een begroting ingediend wordt met een structureel begrotingstekort in plaats van een overschot.

Je kunt je natuurlijk afvragen of zo'n doelstelling zinnig is. Zalm doet dat niet. De doelstelling van aflossing wordt mijns insziens niet voldoende onderbouwd, anders dan met wat misleidende grafieken en de mededeling dat minder rente bij een bestedingsplafond dat op alle uitgaven toegepast wordt zoveel extra ruimte oplevert. Allereerst die grafieken. In een suggestieve paragraaf worden schuld (als percentage van het bbp) en uitkeringen over arbeidsparticipatie naast elkaar gezet. De twee lijken qua patroon verrassend op elkaar, waarmee in de tekst gesuggereerd wordt dat die twee goed samengaan. Dat er geen spoor van causaliteit is, aangezien beide het gevolg zijn van een derde factor, namelijk de onverwacht hoge groei, wordt de niets vermoedende lezer niet uitgelegd. Dit soort suggestieve presentaties getuigen niet van veel respect voor de Kamer, voor wie dit stuk bedoeld is.

Het argument voor schuldvermindering van het CPB, namelijk de te verwachten hoge uitgaven ten gevolge van de vergrijzing over een jaar of veertig, wordt wel genoemd maar er wordt niets mee gedaan. Het CPB claimt de noodzaak een procent per jaar boven de eisen van het Stabiliteitspact te gaan zitten, terwijl Zalm met deze begroting er een half procent onder gaat. Kortom, wat de verdienste van de herhaald uitgesproken lange termijn-doelstelling ook moge zijn, Zalm haalt die in elk geval niet. Deze begroting is conjunctureel te expansief en niet in overeenstemming met het lange termijn-perspectief dat Zalm zelf schetst. Hier is ook de mededeling dat de besteding van inkomstenmeevallers volgend jaar bekeken zal worden omineus. Worden hier douceurtjes in een verkiezingsjaar beloofd, net zoals in 1998? Na het transportdebat van de afgelopen dagen is veel vertrouwen in een sterke houding van het kabinet onder politieke druk toch al niet gerechtvaardigd.

Middellange termijn

En dan het derde punt, is zo een middellange termijn-doelstelling een adequaat kader voor het verdere kabinetsbeleid? Hier komt pas de echte teleurstelling, want een dergelijke analyse is er gewoon niet. Met uitzondering van de vergrijzingsproblematiek, waar een gedegen CPB-studie veel van de paniek weggehaald heeft, worden er slechts problemen aangekaart maar geen beleidsoplossingen met bijbehorend prijskaartje aangedragen. Overigens ziet het CPB de noodzaak niet om de doelstelling van het kabinet, de staatsschuld afbetalen in 25 jaar, na te streven.

In de Miljoenennota krijgen we obligate referenties aan de armoedeval, onderwijs- en zorgproblemen, knelpunten in de ruimtelijke ordening en vraagtekens bij de concurrentiepositie van Nederland. Opvallend afwezig is overigens enig spoor van een EZ-agenda. Mededingingsbeleid, privatisering en marktwerking, de problematiek van de nutssectoren: ze zijn allemaal ogenschijnlijk van de kaart verdwenen.

Maar zorgwekkender dan de missende EZ-agenda is dat er niets met al die knelpunten gebeurt anders dan de mededeling dat het kabinet er iets aan gaat doen. Soms is dat op het ridicule af inadequaats, zoals de verhoging met f 85 van de heffingskorting per werkende als oplossing van de armoedeval. Bij alle andere problemen wordt nog niet eens het begin gemaakt van het zicht geven op een kabinetsvisie. Het mooiste is de problematiek van de vroege schoolverlaters, daar wordt doodleuk gesteld dat het kabinet die problematiek "aan gaat pakken". Hoe en tegen welke kosten blijft duister. We krijgen een probleemstelling, retoriek, maar geen visie op wat er moet gebeuren, slechts de herhaalde mededeling dat er iets moet gebeuren.

Visie ontbreekt

Of het kabinetsbeleid ten aanzien van de grote knelpunten in de Nederlandse samenleving past in het kader dat Zalm hier aangeeft weten we dus niet, simpelweg omdat dit kabinet daar zelf geen zicht op lijkt te hebben. Het Regeerakkoord is evident achterhaald, maar het kabinet heeft geen nieuwe visies ontwikkeld. De mogelijkheid om een 'mid-term review' te doen heeft het kabinet laten lopen, het is kennelijk nu al uitgeregeerd en overgestapt op crisismanagement. De beleidsagenda is leeg.

Onderwijs

Maar de problemen zijn niet weg. De OESO trekt regelmatig aan de bel: Nederland staat bijna onderaan wat betreft bestedingen aan onderwijs, de tweedeling in het onderwijs neemt hard toe, mede tengevolge van ondoordachte hervormingen, tekorten aan ict-ers lopen uit de hand, en dat alles ondanks de tot vervelens toe herhaalde kretologie over Nederland kennisland. We krijgen weer de rituele lippendienst aan het belang van ict in het onderwijs, maar het Kennisnet-initiatief blijft extreem ondergefinancierd en is ondertussen zo vastgelopen in de ambtelijke molen dat het al technologisch achterhaald is voordat het überhaupt van start gaat. Helpen we toekomstige generaties nu werkelijk meer met het afbetalen van staatsschuld met vijf procent rente dan met serieus investeren in onze onderwijsinfrastructuur? Minder schuld maar een failliete onderwijssector lijkt me niet een erfenis waar toekomstige generaties ons dankbaar voor zullen zijn.

Zorg

Hetzelfde geldt voor de zorg. Alle bewondering voor de inspanningen van Els Borst, maar de arbitraire en op verkeerde voorspellingen gebaseerde budgettaire kaders waarbinnen zij moet werken, hebben Oost-Europese toestanden gecreëerd in de zorgsector. Aanbodbeperking als bezuinigingsstrategie leidt tot wachtlijsten en bureaucratie om de verdelingsfunctie van het uitgeschakelde

marktmechanisme over te nemen. Doen we het nu werkelijk zoveel beter dan de Amerikanen, waar een kwart van de bevolking onverzekerd rondloopt? Hier is iedereen verzekerd, maar dat is een hol begrip als de zorg gewoon niet geleverd wordt wanneer die nodig is. Een recht op zorg betekent niets zonder beschikbaarheid van zorg.

De nota maakt voorzichtige geluiden over "vraagsturing", ambtelijk jargon voor mensen gewoon de zorg laten kopen die ze hebben willen. Maar als dat binnen de huidige budgettaire grenzen moet, is zo'n debat bij voorbaat ten dode opgeschreven. Het doet denken aan Rusland onder Gorbatsjov: men realiseert zich dat er iets mis is met het systeem maar durft geen radicale stappen te nemen. Net als toen bij Gorbatsjov leiden halve maatregelen en 'symptomkurieren' alleen maar tot meer bureaucratie en chaos. Een goed georganiseerde zorg met vraagsturing, marktwerking en beschikbare zorg als uitkomst gaat gewoon meer geld kosten dan er nu beschikbaar gesteld wordt. Die discussie zou het kabinet aan moeten gaan in plaats van te schuilen achter mechanistische formules en lege retoriek over aflossen van staatsschuld.

Conclusie

Al met al is het dus toch een teleurstellende Miljoenennota, ondanks de ogenschijnlijk fraaie cijfers die ik in het begin aanhaalde. Geen discussie over de conjuncturele situatie, met als waarschijnlijk gevolg een te expansief beleid gezien die conjunctuurfase. Daarbij komt een extra zorg over het gemak waarmee voorbijgegaan wordt aan de onzekerheid rond aardgasopbrengsten. Verder is er een duidelijke tegenstelling tussen wat geleverd en wat beloofd wordt wat betreft lange termijn budgettaire doelstellingen: geschoond voor conjunctuureffecten ligt er een tekort van ongeveer een half procent. Dit is volstrekt in strijd met de doelstelling van één à twee procent die genoemd wordt bij de vergrijzingsdiscussie en met de nog scherpere doelstelling die volgt uit de ook aangekondigde ambitie de staatsschuld in 25 jaar af te lossen. Als laatste klacht is er het volledig ontbreken van een beleidsagenda. Problemen worden aangeroerd, maar het kabinet geeft geen visie op wat nodig is voor oplossing ervan. Of de noodzakelijke maatregelen passen binnen de kaders die in deze nota gesteld worden, zullen we dus voorlopig niet weten. Halverwege de rit, met het Regeerakkoord eigenlijk al uitgevoerd, had het kabinet meer moeten doen. Nu al ophouden met regeren is gewoon te vroeg.