



Paars verdeelt de miljarden

Auteur(s):

Berg, B., van den

Economisch bureau ABN AMRO. Met dank aan Caroline van de Kerkhof, Joost van Leenders en Nico Klene.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4272, pagina 734, 22 september 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota

Het kan niet op in Nederland. Paars deelt miljarden uit voor extra uitgaven en weet ook een overschot op de begroting te realiseren. Er dienen zich echter nieuwe problemen aan.

In 2001 blijven de totale overheidsuitgaven voor het derde opeenvolgende jaar binnen de daarvoor gestelde limieten. Dit is volledig toe te schrijven aan de ontwikkeling in de sociale zekerheid. Minder dan verwachte uitgaven in deze sector compenseren budgetoverschrijdingen op de Rijksbegroting en in de zorg. Een zuivere toepassing van het trendmatige begrotingsbeleid vereist dat alle begrotingsonderdelen afzonderlijk binnen hun vastgestelde uitgavenkaders blijven. In het verleden heeft ook wel eens onderlinge compensatie plaatsgevonden, maar kwam alleen de zorg boven de uitgavenlimiet uit.

Bomen tot in de hemel

Mede door de goede economische prestaties boekt het kabinet volgend jaar *f* 20,7 miljard aan inkomstenmeevallers. In het Regeerakkoord is afgesproken dat bij een EMU-tekort lager dan $\frac{3}{4}$ procent van het bbp de inkomstenmeevallers gelijk worden verdeeld over lastenverlichting en kortreductie. Dit resulteert in een wel heel erg forse ruimte voor lastenverlichting in 2001. De extra ruimte voor lastenverlichting die in 2001 ontstaat, wordt voorlopig geparkeerd vanwege de al op stapel staande forse lastenverlichting in het kader van de belastinghervorming en de huidige stand van de conjunctuur. Ook in 2002 echter lijkt conjunctureel gezien de tijd niet rijp voor een lastenverlichting die, volgens huidige inzichten, ruim acht miljard gulden bedraagt.

Zelfs wat goed is, kan nog beter

Alhoewel de komende jaren een begrotingssurplus zal worden geboekt en de schuld in snel tempo afneemt is een enkele relativerende opmerking op zijn plaats. Ten eerste moet worden bedacht dat het kabinet wel een uitzonderlijk sterke conjuncturele rugwind geniet. Tegen deze achtergrond plaatsen wij dan ook de waarschuwing dat de extra uitgaven die zijn gepland voor 2000 en 2001 voor een belangrijk deel een structureel karakter hebben, terwijl de dekking (onder andere reductie uitgaven werkloosheidsuitkeringen) beduidend minder structureel oogt. Zoals eerder vermeld, wordt over de aanwending van inkomstenmeevallers geen knoop doorgehakt. Het kabinet lijkt gevangen te zitten in de regels uit het Regeerakkoord, die geen rekening houden met de huidige gunstige stand van zaken. In de al langer spelende politieke discussie over de procyclische aanwending van inkomstenmeevallers wordt dus nog steeds geen knoop doorgehakt. Het kabinet heeft het probleem een jaartje vooruitgeschoven.

Vergrijzing gooit roet in het eten

De Nederlandse bevolking is aan het verouderen. Dit brengt hogere uitgaven aan AOW en zorg met zich mee. Er zijn al voorzorgsmaatregelen getroffen om te zijner tijd de stijgende vergrijzinglasten te kunnen financieren. Eén van de maatregelen was de oprichting in 1997 van het AOW-spaarfonds als potje voor de financiering van de toekomstige vergrijzing. Momenteel bedragen de jaarlijkse stortingen in het spaarfonds circa 0,6 procent van het bbp. Stortingen van deze omvang zijn te bescheiden om op een houdbaar pad voor de overheidsfinanciën te komen. De ambities voor schuldreductie moeten dan ook onherroepelijk naar boven worden bijgesteld en nog wel deze kabinetsperiode. Pas wanneer de overheidsschuld in 25 jaar volledig wordt afgelost, bevinden de financiën zich weer op een houdbaar pad, zo concludeert het kabinet. Het wegwerken van de overheidsschuld ligt pas goed op schema wanneer in de komende tien jaar overschotten van één à twee procent van het bbp worden gerealiseerd. Immers, al vanaf 2010 slaat de vergrijzing in snel tempo toe. Tegen deze achtergrond vinden wij een begrotingssurplus tussen nul en één procent van het bbp voor 2000 en de twee daaropvolgende jaren dan ook te bescheiden. Te meer daar de economie zich momenteel ook nog eens op haar conjuncturele top bevindt.

Nieuw beleid

Boven op de al in het Regeerakkoord geplande intensivering van de uitgaven met *f* 7,1 miljard komt een extra impuls van *f* 7,7 miljard. Deze ruimte ontstond door uitgavenmeevallers elders. De totale intensivering van *f* 14,8 miljard komt vooral ten goede aan zorg, onderwijs, infrastructuur en werkgelegenheid en inkomensbeleid.

Onderwijs: met alleen geld kom je er niet

Nu er wat meer ruimte in de begroting is, komt het kabinet met flink wat extra geld over de brug. Naast meer uitgaven voor ict in het onderwijs is een belangrijk speerpunt het inzetten van meer leraren. In aanvulling op een marktconforme salarisontwikkeling wordt extra geld uitgetrokken voor bijvoorbeeld de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden en verbetering van de opleidingsfaciliteiten. Ook zijn meer middelen beschikbaar voor klassenverkleining. Op langere termijn zal het (financieel) aantrekkelijker maken van het beroep van leraar tot een hogere instroom kunnen leiden, maar wij zetten vraagtekens bij de effectiviteit van deze maatregelen op korte termijn. Op dit moment zijn er in het onderwijs circa 6000 vacatures. Het kabinet wil nu ook nog eens leraren aantrekken vanwege de klassenverkleining. Hoogstwaarschijnlijk zal dit op korte termijn leiden tot meer vacatures maar niet tot meer leraren.

Wachten op zorg

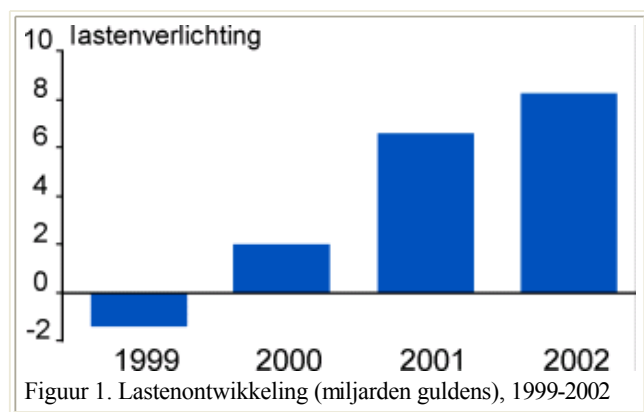
De zorg kampt met twee problemen: hardnekkige wachtlijsten en tekorten aan gekwalificeerd personeel. De wachtlijsten worden aangepakt door directe financiële prikkels in te bouwen voor ziekenhuizen bij het wegwerken van de wachtlijsten. Daarnaast wordt een betere registratie van wachttijden afgedwongen door het extra budget voor wachtlijsten alleen toe te kennen aan ziekenhuizen die meedoen aan het nationaal registratiesysteem. Om het personeelsprobleem in de zorg op te lossen, moet werken in de zorg aantrekkelijker worden. Door hogere contractloonstijging voor 2001 in te boeken, schept het kabinet ruimte om in de zorg de beloning meer marktconform te maken. Een andere factor is de werkdruk. Het kabinet wil deze verminderen door extra personeel aan te trekken en door maatregelen te treffen gericht op het voorkomen van ziekteverzuim.

Eenzijdige focus

In de beleidssectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt staat vergroting van de arbeidsparticipatie centraal. Een hogere arbeidsparticipatie is volgens het kabinet nodig om de gevolgen van vergrijzing en een dalende beroepsbevolking op te kunnen vangen. Het kabinet presenteert een waslijst aan maatregelen, gericht op verschillende groepen waarvan de arbeidsparticipatie op dit moment laag is. Deze maatregelen zijn volgens ons echter gericht op zaken waarvan onzeker is of het tot resultaten leidt of waar de rek al grotendeels uit is. Voor de WAO geldt dat er grote mogelijkheden liggen voor verbetering, maar het terugdringen van (de instroom van) het aantal WAO-ers blijkt in de praktijk een moeilijke taak. Voor de andere groepen, met name vrouwen, geldt dat de participatie al flink gestegen is. Ook door het Centraal Planbureau wordt er op gewezen dat bij de huidige regelingen en instituties relatief weinig mensen animo hebben om (meer) te gaan werken. Om de vergrijzing financieel op te vangen, kan ook nog een andere weg bewandeld worden: vergroting van de arbeidsproductiviteit. Daaraan wordt in de Miljoenennota echter nauwelijks aandacht geschonken.

Besluit

Ook dit jaar zien de begrotingscijfers van Paars II er weer goed uit. Onderhuids laat het begrotingsbeleid echter wat scheurtjes zien. Ten eerste lijkt strikte scheiding tussen de uitgaven in de drie budgetdisciplines definitief te worden losgelaten. Verder lijkt het kabinet gevangen te zitten in de starre regels die zijn opgesteld voor de verdeling van mee- en tegenvallers. De gunstige conjunctuur heeft voor zoveel inkomstenmeevallers gezorgd dat, via deze verdeelsleutel, de ruimte voor lastenverlichting ongekende hoogtes heeft bereikt. Aangezien de economische vooruitzichten gunstig blijven en in 2001 al meer dan f 6,5 miljard aan lastenverlichting plaatsvindt, heeft het kabinet deze ruimte doorgeschoven naar 2002. Meer lastenverlichting zou immers olie op het vuur van de economie zijn, terwijl de arbeidsmarkt al krap is en de inflatie volgend jaar ruim boven de drie procent ligt. Het is echter maar de vraag of in 2002 de omstandigheden wél geschikt zijn voor nog een forse lastenverlichting. Het kabinet heeft nog geen oplossing weten te vinden voor de procyclische verdeelsleutel en heeft het probleem gewoon een jaartje vooruit geschoven (zie [figuur 1](#)).



Naar onze mening zou in de volgende kabinetsperiode bij het opstellen van de begroting van een benedengemiddeld maar wel iets minder conservatief groeiscenario mogen worden uitgegaan. Dit schept ruimte voor noodzakelijke uitgaven en specifieke lastenverlichting terwijl, onafhankelijk van de conjuncturele situatie, hoge ambities ten aanzien van de schuldreductie kunnen worden gesteld. De verdeling van de beschikbare middelen kan dan in het begin van de kabinetsperiode worden bepaald en wordt niet overgelaten aan de grillen van de conjunctuur. Daar bovenop zouden inkomstenmeevallers volledig ten gunste van de schuld moeten worden gebracht, zodat het pro-cyclische element uit de systematiek verdwijnt (zie [figuur 2](#)).

