



## Rust en dynamiek

**Auteur(s):**

Oosterwijk, J.W.

*Thesaurier-Generaal van het ministerie van Financiën. De auteur dankt Remco Zeeuw voor diens bijdrage aan dit artikel.*

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4167, pagina 698, 18 september 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

miljoenennota, overheidsfinanciën

*Het behoedzame scenario kan wel tegen een stootje. Door de nieuwe 'mee- en tegenvallerformule' en betere werking van markten, zal de schokbestendigheid van de begroting en het aanpassingsvermogen van de economie een duidelijke verbetering ondergaan.*

**Het behoedzame scenario kan wel tegen een stootje. Door de nieuwe 'mee- en tegenvallerformule' en betere werking van markten, zal de schokbestendigheid van de begroting en het aanpassingsvermogen van de economie een duidelijke verbetering ondergaan.**

De Miljoenennota glimt een beetje. Dat mag ook, want de resultaten van het eerste paarse kabinet zijn er naar. Het vorderingentekort is sterk teruggebracht tot 1,3% van het bbp dit jaar. Ook over de economische ontwikkeling in de afgelopen vier jaar met een gemiddelde groei van 3,2% kan men slechts tevreden zijn. Een vergelijking van de Nederlandse prestaties met die in het buitenland maakt duidelijk dat het beleid hieraan een belangrijke bijdrage heeft geleverd. De bewegingen zijn op vrijwel alle terreinen in de goede richting, zodat ook de niveaus van participatie en overheidsschuld langzamerhand aan de beterende hand zijn. Het tweede paarse kabinet wil deze dynamiek in de economie vasthouden.

### Automatische stabilisatoren

De onzekerheid over de economische ontwikkeling in de wereld is groot. De economieën in Zuidoost-Azië hebben door de financiële crisis flinke klappen opgelopen. Voor de Japanse economie wordt voor dit jaar zelfs krimp verwacht. Om geheel andere redenen is ook de Russische economie sterk teruggevallen. Het is vooralsnog onduidelijk wat het effect zal zijn op de rest van de geïndustrialiseerde wereld. De vooruitzichten worden iets minder rooskleurig.

De internationale omgeving zal de komende jaren, behalve door een onzeker economisch klimaat, worden bepaald door de start van de EMU. Een gemeenschappelijk monetair beleid zal voor veel landen een grote verandering betekenen. Terwijl in Nederland en Duitsland het monetair beleid prijsstabiliteit als enig doel had, speelde het monetair beleid in andere landen ook een rol bij het bereiken van andere doelen. Voor deze landen zal het belang van solide begrotingsbeleid groter worden. Meer dan in het verleden zal een vrije werking van automatische stabilisatoren nodig zijn om reële schokken op te vangen in de begroting. Om dat mogelijk te maken moeten de deelnemende landen in de EMU hun begroting op orde brengen. Een bijkomend, maar zeker niet onbelangrijk, voordeel is dat gezonde overheidsfinanciën de waardevastheid van de nieuwe munt ten goede komen.

### *Naar een overschot*

Het op orde brengen van de begroting is in het Stabiliteits- en Groeipact omschreven als het creëren van een begroting die in de buurt van evenwicht is of een overschot laat zien. Er ontstaat in Europees verband langzamerhand meer zicht op over hoe de lidstaten deze richtlijnen invullen. Volgens deze invulling zou de begroting gemiddeld over de conjunctuurcyclus in evenwicht zijn, met andere woorden een begroting die structureel in evenwicht is. Automatische stabilisatie betekent dan dat in economisch slechte jaren de begroting een tekort zal tonen en in goede jaren een overschot. Tekortreductie houdt dus niet op als de nul is bereikt. En al helemaal niet als we in Nederland de overheidsfinanciën werkelijk in een duurzaam houdbare positie willen brengen via de opbouw van het AOW-spaarfonds. Dan zal het zelfs gewenst zijn de begroting structureel in overschot te brengen. Ook enkele Scandinavische landen hebben overigens reeds aangegeven te streven naar een structureel overschot.

### *Rust in de begroting*

In de komende vier jaar wordt opnieuw uitgegaan van behoedzame uitgangspunten voor de economische groei. Grote onzekerheid over de economische ontwikkeling is echter geen reden het behoedzame scenario behoedzamer te maken. Dit scenario is bedoeld om de kans op budgettaire tegenvallers te verkleinen, de waan van de dag te ontlopen en daardoor de rust in het begrotingsproces te behouden. Het gebruik van scenario's voorkomt teleurstellingen, maar betekent wel dat op voorhand slechts een beperkte daling van het EMU-tekort met 0,25% van het bbp tot 1% in 2002 getoond kan worden. Vier jaar geleden was het startbeeld echter ook beperkt. Gelukkig laten de realisatiecijfers een veel florissant beeld zien. Dat zou nu weer het geval kunnen zijn. Kortom: het behoedzame beeld uit het Regeerakkoord kan wel tegen een stootje.

Om het begrotingsproces nog rustiger te maken wordt de 'mee- en tegenvallerformule' geïntroduceerd. Voortaan is er geen discussie meer over hoe er omgegaan wordt met mee- of tegenvallers bij de inkomsten. Driekwart van de structurele meevallers bij de inkomsten zal

worden aangewend voor tekortreductie. De rest is voor lastenverlichting. Indien een EMU-tekortniveau van 0,75% van het bbp wordt bereikt, dan wijzigt de verdeling in 50/50. Tegenvallende inkomsten als gevolg van tegenvallende economische groei zullen voor driekwart neerslaan in het tekort en voor een kwart ten koste gaan van lastenverlichting. Indien het EMU-tekort als gevolg van de tegenvallende inkomsten uitstijgt boven de 1,75% van het bbp dan wordt de verdeling gewijzigd in 50/50, zolang de vereisten van het Verdrag van Maastricht zich hier niet tegen verzetten. Deze afspraak zal de rust en transparantie van het begrotingsproces ten goede komen.

Aan de uitgavenkant is de dreiging van pro-cyclisch beleid voorkomen door de systematiek van de uitgavenkaders. Het is te danken aan de reeds gerealiseerde vooruitgang dat hierdoor langzamerhand economische argumenten een belangrijkere rol krijgen in het begrotingsproces. Met de meevallerformule geeft het kabinet aan waar zijn prioriteiten liggen. Dat is ook in Europees perspectief van belang, want door zelf het goede voorbeeld te geven kunnen we andere landen blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Bij een economische groei van gemiddeld 3% per jaar in de komende kabinetsperiode zal in 2002 begrotingsevenwicht bereikt worden. De lastenverlichting zal in dat geval veel omvangrijker zijn dan gepland. Behalve dat dat goed is voor de economie, is het natuurlijk ook prettig dat er hierdoor rentebesparingen ontstaan. Voor deze vrijvallende financiële middelen is ongetwijfeld een nuttiger aanwending te vinden.

### **Een schokbestendige economie**

Invoering van de euro maakt de relatieve prestaties van de economie beter zichtbaar. Hierdoor zal de druk op overheden toenemen om de kwaliteit van de economische structuur te verbeteren. Het succes van een economie zal dus steeds meer afhankelijk zijn van het vermogen zich aan te passen aan een veranderende omgeving. Dit vraagt om een grotere interne dynamiek.

In de Nederlandse economie van de laatste jaren heeft dit al bijgedragen aan meer economische groei en meer werkgelegenheid. Daar hebben we met z'n allen van geprofiteerd: meer mensen aan het werk en een goede ontwikkeling van de koopkracht. Maar de afgelopen jaren hebben ook laten zien dat op veel terreinen de structuur tekort schoot om de dynamiek in de economie te verwerken. Het vergt een ruim pakket aan maatregelen om de ontstane knelpunten in de economie te verminderen. Gelukkig heeft het kabinet besloten om, ondanks de beperkte budgettaire ruimte, toch de investeringen in infrastructuur op te voeren. Het gaat echter niet alleen om meer geld, maar ook om verbetering van de wet- en regelgeving en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen.

Kerngedachte is dat een goede overheid ondersteunt, katalyseert en niet knelt. Tegen deze achtergrond is door het eerste paarse kabinet met veel enthousiasme gestart met het zogenaamde MDW-project. De liberalisering in de telecommunicatiesector bracht reeds succes en dat is voor iedereen goed te merken. Betere dienstverlening, lagere prijzen, meer keuzevrijheid en meer werkgelegenheid zijn aantrekkelijk resultaten. Ook het verruimen van de winkeltijden heeft een welvaartsverhogend effect gehad.

### *De onvoltooide agenda*

Maar nog niet alle marktwerkingsinitiatieven zijn al tot een goede afronding gekomen. De betrokkenheid van en het overleg met de vele belangengroeperingen maakte dat de implementatie van marktkrachten soms traag verliep. Dit leidde ertoe dat er tijdens de implementatiefase wel problemen ontstonden, maar op korte termijn geen vooruitzicht was op de aangekondigde efficiëntiewinsten. Hierdoor ontstond wellicht het beeld dat marktwerking slechts verliezers oplevert. Dat is natuurlijk niet correct. Betere werking van markten leidt, en dat is zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de buitenlandse praktijk veelvuldig aangetoond, tot een grotere dynamiek in de economie. Daarmee blijft marktwerking een aantrekkelijk instrument voor de doelen waar de beleidsmakers op dit moment voor staan.

Er bestaat dus een onvoltooide agenda op het gebied van marktwerking. Gelukkig heeft het nieuwe kabinet zich opnieuw politiek geëngageerd aan marktwerking. Er zal meer aandacht zijn voor mobilisering van de consument en de feitelijke implementatie van marktwerking. Het politieke commitment moet samen met een strakke regie vanuit de overheid het mogelijk maken op terreinen waar de efficiëntie nu nog onvoldoende is, zoals de gezondheidszorg en het openbaar vervoer, beter functionerende markten te bewerkstelligen. De effectiviteit van het beleid zou nog verbeterd kunnen worden door een coördinerende Vaste Kamercommissie voor MDW. Enige maanden geleden werd deze nuttige suggestie in dit blad gedaan. Het komt de continuïteit van het marktwerkingstraject ten goede.

### **Slot**

Het paarse kabinet heeft een goede uitgangspositie gecreëerd voor de tweede kabinetsperiode. Dat is belangrijk, omdat dat de realisatie van de ambities vergemakkelijkt. Om succesvol te participeren in de EMU, zal de schokbestendigheid van de begroting en het aanpassingsvermogen van de economie verder moeten verbeteren. Ik hoop dat de nieuwe budgettaire spelregels en meer marktwerking zullen bijdragen aan het bereiken van een situatie waarin rust en dynamiek samengaan.

---

## **Thema: Miljoenennota 1999**

H.A. Keuzenkamp, [Miljoenennota 1999](#)

J. de Beus, [Koks kapitalisme](#)

*Beleid en onderzoek: de Miljoenennota*

C.N. Teulings, [Het dogma van een laag belastingtarief](#)

E.K.H. van Doorslaer, H.G. van der Burg en A.H.E. Koolman, [Rechtvaardige gezondheidszorg](#)

H. Oosterbeek, [De kwaliteit van het onderwijs](#)

J.W. Oosterwijk, Rust en dynamiek

*Vakontwikkeling*

A.R.G.J. Zwiers en H. van der Meer, [Koopkrachtplaatjes voor iedereen](#)

*Monitor*

R. van Opstal en P. Terra-Pilaar, [Koopkrachtgevolgen van het Regeerakkoord](#)

MEV 1999, [Knelpunten in de personeelsvoorziening](#)

---