



## Forse meevallers, eenzijdig aangewend

**Auteur(s):**

Klene, N.

ABN Amro, Economisch Bureau. Met veel dank aan Bert van den Berg, Caroline van de Kerkhof en Alexander Mollerus.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4221, pagina 690, 24 september 1999

**Rubriek:**

Thema Miljoenennota 2000

**Trefwoord(en):**

miljoenennota

*Bij de aanwending van financiële meevallers besteedt het kabinet onvoldoende aandacht aan investeringen in onderwijs, onderzoek en infrastructurele projecten.*

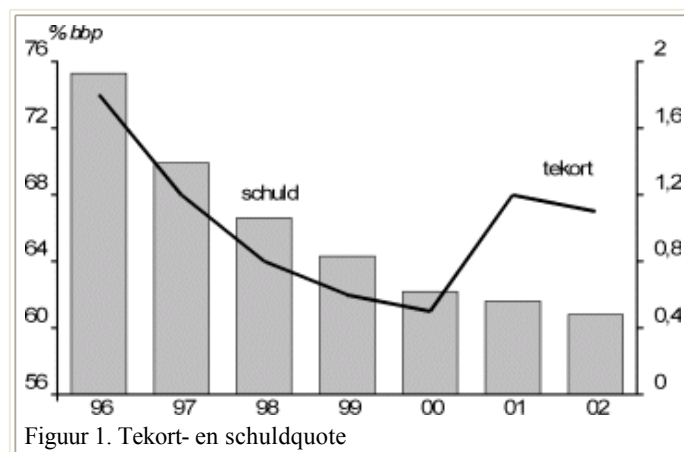
**Naar het zich nu laat aanzien voert het kabinet Kok-II in de eerste helft van zijn regeerperiode, mede dankzij de meevallende conjunctuur, een succesvol begrotingsbeleid. In 1999 en 2000 blijven de totale overheidsuitgaven binnen de daarvoor gestelde reële uitgavenkaders. Dat geldt voor zowel de Rijksbegroting, als voor de sociale zekerheid en de zorg. Nog maar een half jaar geleden was het beeld duidelijk minder gunstig. Bij groeiprognozes voor dit en volgend jaar die een half procent lager waren, dreigden toen uitgavenoverschrijdingen, met name voor 2000.**

Ook aan de inkomstenkant is het beeld flink verbeterd. In het voorjaar werd gevreesd dat deze jaren  $f\ 2\frac{1}{2}$  à  $f\ 3$  miljard (jaarlijks) minder zou binnenkomen dan waarop was gerekend volgens de 'inkomsten-ijklaf'. Volgens de huidige inzichten rekent Financiën nu op een jaarlijkse inkomstenoverschrijding van ongeveer  $f\ 1\frac{1}{2}$  miljard. Dankzij de onverwacht krachtige consumptiegroei in 1999, de uitbundige activiteit op de woningmarkt en meevallers bij de aardgasbaten heeft het kabinet een inkomstenmeevaller van per saldo  $f\ 1,3$  mrd in 2000.

Volgens de mee- en tegenvallerformule wordt bij een tekort lager dan 0,75% van het bbp de helft van deze meevaller aangewend voor lastenverlichting. Tezamen met de lastenverlichting die al was vastgelegd in het Regeerakkoord brengt dit de totale ruimte voor lastenverlichting in 2000 - 2002 op het riante niveau van ruim  $f\ 7$  miljard. En waarschijnlijk ziet het lastenbeeld tot en met 2002 er zelfs nóg gunstiger uit. De Nederlandse begrotingssystematiek is (terecht) gebaseerd op behoedzame uitgangspunten voor de economische groei. Er wordt gerekend met een gemiddelde economische groei van  $2\frac{1}{4}$  per jaar over de kabinetsperiode. In zo'n voorzichtig scenario past na een gemiddelde bbp-groei van ruim  $2\frac{1}{2}\%$  in de eerste helft van de regeerperiode een wat gematigder groeibeeld in de jaren 2001 en 2002 (het kabinet rekent voor die jaren met gemiddeld 2% bbp-groei). Wij zijn beduidend optimistischer dan het CPB en voorzien een gemiddelde bbp-groei voor deze kabinetsperiode van circa 3%. Bij dit macro-economisch beeld loopt de totale ruimte voor lastenverlichting in de komende drie jaar op tot meer dan  $f\ 10$  miljard.

### Begrotingsevenwicht in zicht ...

Gegeven de aanzienlijke uitgaven- en inkomstenmeevallers bij het Rijk is het niet verwonderlijk dat het begrotingstekort (EMU-tekort) en de schuldquote in 1999 en 2000 beduidend lager zullen uitkomen dan vorig jaar nog werd verwacht. Het tekort komt in 1999 uit op 0,6% van het bbp (0,8% in 1998) en daalt in 2000 licht verder tot 0,5% (zie [figuur 1](#)). Overigens wordt het tekort niet belast door de voorziening via het AOW-spaarfonds. De stortingen in dit fonds vergroten het tekort niet, omdat tegenover de uitgaven van het Rijk inkomsten staan van dit fonds. Wanneer het fonds te zijner tijd wordt aangesproken, zal het EMU-tekort echter wel oplopen. Als het tekortcijfer wordt gecorrigeerd voor deze aow-voorziening, is het (op zichzelf kleine) tekort twee maal zo groot.



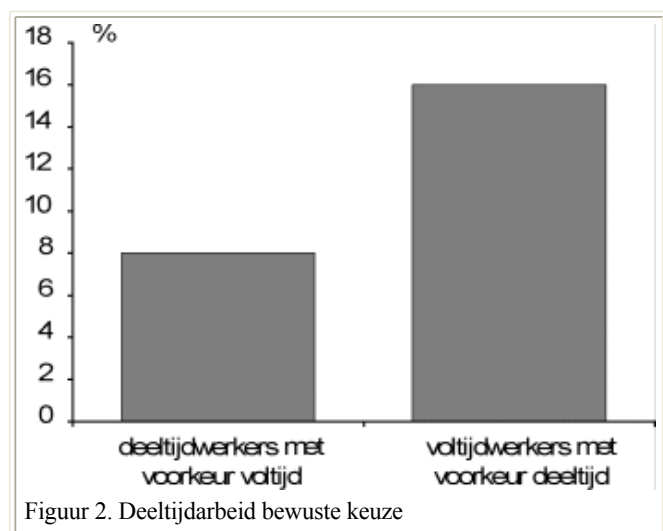
De staatsschuld (EMU-schuld) heeft de afgelopen jaren een relatief forse daling laten zien: van 77,5% van het bbp in 1994 naar minder dan 66% van het in 1998. In de komende jaren daalt de schuldquote gestaag verder naar ongeveer 62% in 2000. De daling van de staatsschuld wordt voornamelijk verklaard door de lagere overheidstekorten en de hoge nominale economische groei.

Ook de vooruitzichten voor de rest van de kabinetsperiode zijn gunstig, al zal volgens het behoedzame groeiscenario van het kabinet en onder invloed van de invoering van het nieuwe belastingplan, het tekort in de tweede helft van deze kabinetsperiode wel iets oplopen (1,1% van het bbp in 2002). Echter, hiermee lijkt het kabinet zich arm te rekenen. Wanneer het economisch tij meezit en de economische groei zich op het huidige niveau van 3% zou handhaven (zoals wij verwachten), komt voor het eerst sinds 25 jaar een klein begrotingsoverschot in zicht. De schuldquote ontwikkelt zich in dit gunstige scenario ook voorspoediger en komt vóór 2002 onder 60% van het bbp uit.

### ... maar fors extra arbeidsaanbod niet

Het credo van deze Miljoenennota is: verhoging van de participatiegraad. Maatregelen om dit te bereiken, kosten geld. Het komt het kabinet dan ook goed uit dat via de meevallers extra middelen beschikbaar komen voor dit beleid.

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is om meerdere redenen wenselijk. Het gaat immers om verhoging van de welvaart, verbreding van het financiële draagvlak (mede met oog op de komende vergrijzing) en versterking van de sociale cohesie. Naar onze mening is het kabinet echter wel erg optimistisch over de mogelijkheden om meer arbeidsaanbod te mobiliseren. Wij denken dat er minder rek in het arbeidspotentieel zit <sup>1</sup>. Het aantal WAO-ers dat al weer werkt, zo blijkt uit onderzoek, is veel groter dan tot nu toe werd aangenomen. Bovendien ligt de participatie van vrouwen, althans gemeten in arbeidsjaren, nog wel onder het gemiddelde niveau in Europa, maar uit OESO-cijfers blijkt dat deeltijdarbeid grotendeels een bewuste keuze is (zie [figuur 2](#)). Van de in ons land in deeltijd werkende vrouwen zou slechts 4½% dit onvrijwillig doen. Wel lijkt ruimte te bestaan voor een stijging van de arbeidsdeelname van 55-plussers, zo wordt ook in de *mev* gesteld.



Lastenverlichting zal ook bijdragen tot loonmatiging waardoor de vraag naar arbeid alleen maar verder zal toenemen. Dit lijkt ons - gelet op de dreigende overspanning op de arbeidsmarkt - niet wenselijk. Het is dan ook zeer de vraag of eventuele *extra* meevallers bij een aanhoudend hoge groei in 2001 en 2002, wel voldoende effectief kunnen worden aangewend voor een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie. De vraag moet worden gesteld of bij een gunstig economisch scenario de 'mee- en tegenvallerformule' wel bijdraagt aan een adequate allocatie van de extra financiële middelen.

Verhoging van de arbeidsproductiviteit is belangrijker. Dit is noodzakelijk met het oog op de toenemende internationalisering die de kwaliteit en flexibiliteit van de productiemiddelen (arbeid) steeds belangrijker maakt. Daarnaast zal technologie aan belang winnen en moet Nederland meer concurreren op innovatief vermogen en kwaliteit. Zeker wanneer wordt bedacht dat over enkele jaren een aantal lagere-lonenlanden tot de EU zal toetreden. Met dergelijke landen moet niet op prijs worden geconcentreerd. Daarom zou het verstandiger zijn de beleidsmix ten aanzien van de aanwending van extra meevallers wat evenwichtiger te maken door middelen vrij te maken voor versterking van de economische structuur. Het huidige Regeerakkoord biedt hier - door de mee- en tegenvallerformule - helaas weinig ruimte voor. Een 'ontsnappingsroute' zou kunnen lopen via de belastinguitgaven. Onder deze categorie vallen onder andere maatregelen ter versterking van de technologische infrastructuur. Intensivering van een dergelijke regeling wordt gezien als lastenverlichting. Probleem is dat dergelijke structuurversterkende regelingen naar verhouding te gering in omvang zijn om daar enkele miljarden naar toe te sluisen.

### Besluit

Minder gunstige economische ontwikkelingen wereldwijd dreigden van 1999 een problematisch begrotingsjaar te maken. De geïndustrialiseerde wereld, zo ook Nederland, bleek echter verrassend goed bestand tegen de gevolgen van de financiële crisis. Geheel in de traditie van minister Zalm wordt 1999 daardoor wederom een jaar van forse financiële meevallers. Ook de vooruitzichten voor de rest van de kabinetsperiode zijn gunstig. Bij een groei van zo'n 3% kan de totale ruimte voor lastenverlichting in de komende drie jaar zelfs oplopen tot ruim f 10 miljard. Volgens de huidige inzichten zal het overgrote deel van deze lastenverlichting worden ingezet ter bevordering van de arbeidsparticipatie.

Het kabinet lijkt echter wel erg optimistisch over de mogelijkheden om meer arbeidsaanbod te mobiliseren. Bij forse meevallers is het belangrijker om maatregelen te treffen ter versterking van de economische structuur. Dit kan namelijk zorgen voor een verhoging van de

arbeidsproductiviteit. Volgens ons is dat de sleutel voor een hoger niveau van het bbp per hoofd van de bevolking. Helaas biedt het Regeerakkoord zoals gezegd te weinig ruimte voor extra uitgavenintensiveringen.

---

## **Thema: Miljoenennota 2000**

---

H.A. Keuzenkamp, [Evenwicht](#)

C.A. de Kam, P.J. van den Noord en R.C.P. van der Putten, [Een gelukkig land](#)

P.L.C. Hilbers, B.B. Bakker en J.K. Martijn, [Klimaatbeheersing in een monetaire unie](#)

N. Klene, Forse meevallers, eenzijdig aangewend

J.W. Oosterwijk, [Gezonde begroting in een vergrijzend land](#)

---

**1** Zie ook de ABN Amro studie *Nederland in het nieuwe Europa: Op weg naar hogere economische groei?*