



## Begroten in goede en in slechte tijden

**Auteur(s):**

Dijkhuizen, C., van

*Thesaurier-Generaal, ministerie van Financiën. De auteur dankt Reijer Janssen voor diens bijdrage.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4324, pagina 726, 21 september 2001

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

miljoenennota

*Het trendmatig begrotingsbeleid bewijst zijn waarde. Automatische stabilisatoren kunnen bijdragen aan het dempen van de conjuncturele fluctuaties.***Vorig jaar rond deze tijd werd voor 2001 nog een economische groei van vier procent verwacht. Toen werd door velen het behoedzame groeiscenario uit het Regeerakkoord van 2¼ procent als 'onrealistisch laag' betiteld. Gezien de voorspoed in de VS werd wel gesteld dat, gedreven door ict, de economie op een hoger structureel groeipad van drie procent of meer zou zijn aangeland.**

Inmiddels heeft de Fed de prognose van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit in de Verenigde Staten duidelijk verlaagd. Tevens is het conjunctuurbeeld omgeslagen en zijn de economische effecten van de recente ramp in de VS nog onbekend. Ten opzichte van vorig jaar is de raming van de economische groei in Nederland voor 2001 gehalveerd naar twee procent. Voor 2002 wordt eveneens twee procent groei verwacht. Daarbij is de verwachte ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in 2001 zelfs licht negatief. Dit illustreert dat groeicijfers van drie procent en hoger niet vanzelfsprekend zijn.

De groeivertraging is daarbij een eerste serieuze test van de schokbestendigheid van het trendmatige begrotingsbeleid.

### Begrotingen 1995-2002

Dankzij de combinatie van voorzichtige uitgangspunten en een gunstige economische ontwikkeling is het sinds 1994 mogelijk geweest tijdens de uitvoering van een regeerakkoord extra budgettaire inspanningen te verrichten. De uitgaven voor onder andere zorg, onderwijs en veiligheid zijn fors verhoogd. Ook is additionele lastenverlichting doorgevoerd en is het begrotingssaldo verder verbeterd (zie [tabel 1](#)).

**Tabel 1. Uitgavenverhogingen, lastenverlichting en begrotingssaldo (in miljarden euro's)**

	kabinet Kok I, 1995-1998		kabinet Kok II, 1999-2002	
	regeerakkoord	realisatie	regeerakkoord	Miljoenennota 2002
uitgavenverhogingen (cumulatief)	1½	5	4	10½
lastenverlichting (cumulatief)	4	8	2	5
EMU-saldo (eindjaar, in procent bbp)	- 2¼	- 0,8	- 1	+1

### Lagere groei: geen paniek

Nu de groeiverwachting voor 2001 en 2002 is teruggevallen van aanvankelijk rond de drie of zelfs vier procent naar twee procent per jaar, bewijst het trendmatig begrotingsbeleid zijn schokbestendige diensten. Een dergelijke terugval in de economische vooruitzichten zou onder de tekortnormering zoals die tot 1995 bestond direct een ingrijpende beleidsreactie vereisen. Zo was de tegenvallende groei begin jaren negentig aanleiding voor de *Tussenbalans 1991* met ruim acht miljard euro aan ombuigingen en lastenverzwaringen. Nu hoeft op eerder gedane budgettaire toezeggingen niet te worden teruggekomen. Door de systematiek van de vaste uitgavenkaders hebben de inkomstentegenvallers geen gevolgen voor de uitgaven: het begrotingssaldo fungeert als buffer. Bovendien blijven de budgettaire tegenvallers beperkt doordat vorig jaar voor 2002 nog werd uitgegaan van het behoedzame scenario.

Dit heeft niet alleen nationaal maar ook internationaal voordelen. Dit najaar zullen veel Europese landen door de tegenvallende

conjunctuur in de actualisatie van hun Stabiliteitsprogramma richting Brussel tegenvallers in het begrotingssaldo moeten melden. Dit geldt niet voor Nederland.

### *Trendmatig beleid*

De forse schommelingen in de ramingen van de economische groei illustreren het belang van een trendmatig begrotingsbeleid. Vorig jaar werd de lastenverlichting 2001 in het kader van de belastingherziening nog bekritiseerd vanwege de kans op oververhitting. Nu de groei blijkt terug te vallen, wordt door sommigen de lastenverlichting juist verwelkomd om de bestedingen op peil te houden. Deze ervaring bevestigt nog eens dat het voeren van een actief conjunctuurbeleid geen zin heeft en dat gekoerst moet worden op een structureel beleid. Ook voor de overheidsinstellingen, zoals scholen en ziekenhuizen, is het van belang dat zij ongeacht de stand van de conjunctuur weten op welk budget ze kunnen rekenen. Zo kan men een beleid voeren dat gericht is op een structurele aanpak van de verschillende beleidsopgaven.

### **Economisch beeld**

Dat de afvlakking in de economische groei geen directe beleidsreactie vereist, wil niet zeggen dat de vooruitzichten zonder risico's zijn. Wereldwijd is sprake van een neergaande conjunctuur waarbij de investeringen van bedrijven, vooral in de ict-sector, teruglopen. In Nederland zal volgend jaar voor het eerst sinds 1994 het aantal inactieven weer sneller toenemen dan de werkgelegenheid. De winstgevendheid en de internationale concurrentiepositie verslechteren door de oplopende arbeidskosten bij een beperkte arbeidsproductiviteitsgroei, waardoor de arbeidsinkomensquote oploopt. De winstquote, zijnde de bedrijfswinsten als percentage van de productie, zal naar huidige inzichten verslechteren van twaalf procent in 1998 naar zeven procent in 2002.

Begin jaren negentig viel de economische groei bij een verslechterende winstquote terug van gemiddeld 3¼ procent voor de jaren 1988-1990 naar gemiddeld 1¼ procent per jaar voor de periode 1991-1993. Vermeden moet worden dat de huidige neergang van de conjunctuur de economie blijvend schaadt. De oplopende werkloosheid, de verslechterende bedrijfswinsten, de hoge inflatie en de terugvallende productiviteitsontwikkeling zijn duidelijke waarschuwingssignalen. Een verantwoorde loonontwikkeling is in deze situatie van groot belang.

### **Vergrijzing**

Door de vergrijzing zullen, uitgaande van de huidige welvaartsvast arrangementen, de AOW- en zorguitgaven in de periode tot 2040 met acht procent-punten van het bbp oplopen. Bij ongewijzigd beleid impliceert dit een expansie van de collectieve sector met twintig procent. Analyses van het CPB duiden erop dat circa de helft van de vergrijzingsuitgaven kan worden opgevangen door belasting- en premieopbrengsten over hogere toekomstige pensioenuitkeringen. Het overige deel kan gefinancierd worden door de EMU-schuld rond 2025 geheel te hebben afgelost. Vanwege de versnelling van de vergrijzing na 2010, als de eerste lichten uit de geboortegolf de 65-jarige leeftijd bereiken, is het van belang de komende jaren goed te benutten voor schuldreductie. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert in het komende regeerakkoord uit te gaan van jaarlijkse overschotten van 1¼ à 1¾ procent van het bbp. In de huidige raming komt het overschot 2002, inclusief de overschotten van de sociale fondsen, op één procent van het bbp uit.

### **Begrotingsbeleid na 2002**

De Elfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft in juni advies uitgebracht over het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode<sup>1</sup>. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de ervaringen van de afgelopen jaren. Zo hebben substantiële inkomstenmeevallers en het procyclische karakter van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten tot discussies geleid. Maar eerdere ervaringen, die de directe aanleiding waren voor de overstap naar het trendmatig begrotingsbeleid in 1994, zijn niet uit het oog verloren. Dit betreft de ontsporing van de overheidsfinanciën eind jaren zeventig, mede door het te optimistisch inschatten van de economische groei. Verder hadden in de jaren tachtig en negentig conjuncturele fluctuaties nog een grote invloed op het begrotingsbeleid. Dit lokte in toenemende mate ad hoc-maatregelen uit, waardoor een bestendig en op de lange termijn gericht beleid werd bemoeilijkt.

Gezien de goede resultaten die zijn bereikt met het trendmatig begrotingsbeleid en de genoemde ervaringen van vóór 1994, adviseert de Studiegroep ook in een volgende kabinetsperiode een meerjarig vast uitgavenkader te hanteren. De Studiegroep heeft voorts geadviseerd in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een voorzichtige trendmatige groei van 2¼ procent per jaar. Hierbij is rekening gehouden met een demografisch bepaalde afvlakking van de arbeidsaanbodgroei en is uitgegaan van een, overigens met meer onzekerheden omgeven, versnelling van de groei van de arbeidsproductiviteit.

### *Automatische stabilisatoren*

De verbetering van de overheidsfinanciën maakt het verder mogelijk de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant gedurende de kabinetsperiode volledig te laten werken, waardoor de intensiteit van conjuncturele schommelingen kan worden beperkt. Conjuncturele schommelingen in het nationaal inkomen worden dan automatisch deels geabsorbeerd in het begrotingssaldo. Automatische stabilisatoren helpen zo in een laagconjunctuur de vraag op peil te houden en de werkloosheid te beperken. Omgekeerd dragen ze in een hoogconjunctuur bij aan de matiging van de vraag en dus aan het voorkomen van oververhitting.

Geadviseerd wordt om mee- en tegenvallers aan de inkomstenzijde in het begrotingssaldo op te vangen. Zeer forse mee- of tegenvallers aan de inkomstenkant kunnen echter een signaal zijn dat de feitelijke economische ontwikkeling structureel afwijkt van het groeiscenario uit het regeerakkoord. Het bereiken van een overschot van drie procent van het bbp of het omslaan van het overschot in een tekort duiden op een afwijkende structurele groei, uitgaande van een begrotingsoverschot van 1¼ à 1¾ procent van het bbp in het regeerakkoord en onder de vrije werking van de stabilisatoren aan de inkomstenkant. Voor zo'n situatie adviseert de Studiegroep een nader afwegingsmoment in te bouwen. De automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant kunnen derhalve vrijelijk werken zolang het begrotingssaldo zich in de bandbreedte tussen begrotingsevenwicht en een overschot van drie procent van het bbp bevindt. Daarbuiten kan een nadere beleidsafweging plaatsvinden. Deze bandbreedte dient voldoende ruim te zijn, zodat de stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop vrij kunnen werken en reguliere fluctuaties in het begrotingssaldo geen aanleiding geven voor nader beleid. Een

vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vereist wel dat de benodigde ruimte voor lastenverlichting volledig in het regeerakkoord wordt gereserveerd.

## Beleidsopgaven

Begrotingsregels zijn natuurlijk geen doel op zich, maar een middel om de verschillende doelen van het regeringsbeleid op een effectieve wijze en in onderlinge samenhang te kunnen realiseren. Voor de komende jaren liggen er nog belangrijke beleidsopgaven op het gebied van de kwaliteit van de collectieve voorzieningen, het versterken van de economie en de vergrijzing. Op korte termijn lijken dit drie elkaar beconcurrerende beleidslijnen. Een euro kan immers maar één keer worden besteed aan extra uitgaven, lastenverlichting of schuldreductie. Op langere termijn zijn deze drie beleidslijnen echter duidelijk afhankelijk van elkaar. Gematigde lastendruk en kwalitatief hoogstaande collectieve voorzieningen zijn van belang voor het vestigingsklimaat, de arbeidsparticipatie en de productiviteit en kunnen zo de economische groei ondersteunen. Een substantiële economische groei is weer nodig om voldoende collectieve middelen te kunnen genereren voor uitgaven, schuldreductie en beperking van de lastendruk. Schuldreductie is van belang om op termijn lastenverzwaringen dan wel versoberingen in het voorzieningenniveau uit hoofde van de vergrijzing te voorkomen.

### Arbeidsparticipatie

Voor het kunnen realiseren van vrijwel alle beleidsambities is het van groot belang de komende jaren het economisch draagvlak verder te verbreden. Ruim twee miljoen personen in de leeftijd tussen 15-64 jaar zijn afhankelijk van een uitkering, circa 1½ miljoen personen in deze leeftijdscategorie participeren niet in het arbeidsproces of in het dagonderwijs en maken daarbij geen aanspraak op een uitkering. Dit betreft met name niet-werkende partners. Dit nog onbenutte arbeidspotentieel en ook de vele kleine deeltijdbanen bieden mogelijkheden voor het vergroten van het effectieve arbeidsaanbod.

Het is van belang het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijker te richten op een vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen en op een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen<sup>2</sup>. Voorts zijn het beperken van het aantal arbeidsongeschikten, lastenverlichting voor werkenden, het terugdringen van inkomensafhankelijke regelingen en voldoende kinderopvangplaatsen belangrijke elementen.

### Collectieve voorzieningen

Ondanks de forse budgetverhogingen in de afgelopen jaren is in de beleving van velen de kwaliteit van de collectieve voorzieningen, in vergelijking met de forse welvaartsgroei, niet altijd voldoende verbeterd. Het is nodig in de komende jaren institutionele veranderingen door te voeren die de effectiviteit van de collectieve uitgaven vergroten. De veranderende rol van de overheid staat dan ook centraal in de recent gepubliceerde toekomstverkenningen<sup>3</sup>. De kwaliteit van de collectieve voorzieningen kan vergroot worden door in bepaalde sectoren de uitvoerende instellingen, zoals scholen en zorginstellingen, meer ruimte en verantwoordelijkheden te geven. De rijksoverheid legt zich dan meer toe op het geven van richting aan het beleid en rekent de uitvoeringsinstellingen af op de behaalde resultaten. Dit, in combinatie met het vergroten van de concurrentie tussen de verschillende publieke (en private) uitvoeringsinstellingen, kan zowel de doelmatigheid als de mogelijkheden voor maatwerk in de publieke sector vergroten.

## Slot

Onder het trendmatig begrotingsbeleid zijn in de huidige en de vorige kabinetsperiode zeer goede resultaten bereikt. Een aanzienlijk tekort van bijna vier procent van het bbp in 1994 is omgezet in een overschot van één procent in 2002 en de lastendruk is tot onder het Europees gemiddelde gebracht. Gelijktijdig zijn forse bedragen ingezet om een verbetering van de collectieve voorzieningen financieel mogelijk te maken. Om de inspanningen van de afgelopen jaren, waarbij het accent op het budgettaire vlak lag, in de komende jaren optimaal te kunnen benutten is het thans ook van belang institutionele vernieuwingen door te voeren. Verstandige begrotingsregels zijn noodzakelijk om in de komende jaren een structurele aanpak van de beleidsopgaven op verschillende beleidsterreinen, zoals zorg en onderwijs, te blijven waarborgen.

Voorkomen moet worden dat de conjunctuur het begrotingsproces weer gaat domineren. Het beleid dreigt dan snel verstoord te worden door steeds terugkerende ad hoc-maatregelen. Het voorkomen van procyclisch beleid is van belang om een stabiele economische ontwikkeling te kunnen realiseren. Al met al is het om bestuurlijke en economische redenen aan te bevelen conjuncturele mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant binnen zekere grenzen te absorberen in het begrotingssaldo. Ook het continueren van de systematiek van een vast uitgavenkader en een voorzichtige groeiafname zijn van groot belang voor een goede uitvoering van de voornemens uit een komend regeerakkoord. Voorgenomen beleid kan dan ook bij een tegenzittende economische ontwikkeling, zoals we thans kunnen waarnemen, doorgang vinden

---

<sup>1</sup> Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten*, juni 2001, beschikbaar via <http://www.minfin.nl>.

<sup>2</sup> *Aan de slag*, eindrapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek *Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, 2001.

<sup>3</sup> *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2001.