

Verkiezingsbegroting 2007

De beleidsambities op financieel-economisch gebied passen slecht bij de demissionaire status van het kabinet. Het in de rijksbegroting voor 2007 gepresenteerde beleid beoogt de kiezers te paaien en verscherpt en passant de conjunctuurbeweging.

In het eerste kwartaal van 2005 eindigde de langste periode van conjuncturele neergang die ons land na de oorlog heeft meegemaakt. Daarna maakte de nationale economie weer vaart. Voor dit jaar voorziet het Centraal Planbureau een economische groei van 3,25 procent, die volgend jaar iets afvlakt, tot drie procent. Export en binnenlandse bestedingen nemen elk grofweg de helft van de geraamde groei van het bruto binnenlands product (bbp) voor hun rekening. Uiteraard is het economische beeld voor 2006 en 2007 met onzekerheden omgeven. Internationaal liggen de risico's vooral bij een hogere olieprijs en een lagere dollarkoers dan waarmee nu is gerekend. Nationaal vormt de ontwikkeling van de particuliere consumptie een onzekere factor. Het is denkbaar dat stijgende huizenprijzen en oplopende aandelenkoersen gezinnen bewegen tot het doen van extra aankopen. Voorshands zet het CPB niet in op dergelijke positieve vermogenseffecten. Het bestek van de rekenmeesters kent zijn eigen onzekerheden. Naar inmiddels is gebleken gingen beleidsmakers tot nu toe uit van te sombere cijfers. Afgelopen zomer heeft het

Centraal Bureau voor de Statistiek de bbp-groei voor de jaren 2003 tot en met 2005 met gemiddeld een half procent per jaar verhoogd, ten opzichte van de cijfers die tot dan golden (MinFin, 2006, blz. 15). Als gevolg van het noemereffect pakken ook de in tabel 1 vermelde kengetallen voor de collectieve sector wat gunstiger uit.

Blijkens de herziene cijfers is de economische groei in Nederland alleen in 2002 noemenswaardig achtergebleven bij die in het eurogebied. Deze constatering werpt een ander licht op de juichende constatering van de regering dat Nederland in Europa weer voorop loopt. *“Nederland doet het nu in veel opzichten beter dan de (mijn cursivering) andere landen in Europa. De economische groei is hoger [...]”*, aldus minister Zalm in het voorwoord van de miljoenennota (MinFin, 2006, blz. 5). De bewering is aantoonbaar onjuist. Inderdaad groeit de Nederlandse economie dit en het komende jaar naar verwachting ongeveer 0,75 procentpunt per jaar harder dan de economie van het gehele eurogebied. Op kop gaat ons land echter zeker niet. De voor 2007 genoteerde economische expansie in Finland, Griekenland, Ierland, Luxemburg en Spanje overtreft de drie procent groei die voor Nederland staat geboekt (CPB, 2006, blz. 181).

Een van de oorzaken van onze bovengemiddelde groei is dat in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen

tabel 1

Kengetallen collectieve sector

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Uitgavenplafond (miljard euro)	0,75	-2	-2	0	-0,25
2. Microlastendruk (miljard euro)	4,25	3,25	2,75	-1	-0,5
3. Feitelijk EMU-saldo (% bbp)	-3,1	-1,8	-0,3	-0,1	0,0
4. Structureel EMU-saldo (% bbp)	-2,2	-1,0	0,7	0,3	-0,1
<i>Pro memorie</i>					
5. Mutatie bbp (%)	0,3	2,0	1,5	3,25	3

Bron: CPB (2006), blz. 17 en 30

FLIP DE KAM

Hoogleraar Economie van de publieke sector, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

c.a.de.kam@rug.nl

in Nederland sprake is van een expansief begrotingsbeleid (CPB, 2006, blz. 20). Stimulerend beleid past niet bij de conjuncturele opleving van dit moment. Toch is de gekozen beleidsinzet verklaarbaar. Er zijn verkiezingen op komst en hogere uitgaven in combinatie met lastenverlichting trekken stemmen. Het kabinet heeft geopteerd voor een verkiezingsbegroting.

Uitgaven- en lastenbeeld

Het regeerakkoord uit 2003 legt afzonderlijke plafonds vast voor de collectieve uitgaven in de drie budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, en zorg. Voor 2004 en 2005 besloot het kabinet tot extra bezuinigingen. Hierdoor lag het uitgavenpeil in deze jaren enkele miljarden beneden het eerder afgesproken uitgavenplafond (zie tabel 1, regel 1). Bovendien werden in deze jaren de collectieve lasten, evenals in 2003, opnieuw aanzienlijk verzaamd (zie tabel 1, regel 2), vooral voor gezinnen. Het kabinet koos voor deze aanpak om te kunnen voldoen aan de eis uit het Stabiliteits- en Groeipact dat het feitelijke tekort op de begroting drie procent van het bbp niet mag overschrijden. Dit doel is bereikt. Na de piek van 3,1 procent van het bbp in 2003 daalt het feitelijke tekort gestaag – bij een bescheiden economische groei –, zodat de begroting in 2007 naar verwachting in evenwicht is (tabel 1, regel 3).

Verwarrend is dat de miljoenennota voor het feitelijke begrotingssaldo in 2006 en 2007 net iets andere cijfers geeft dan de Macro Economische Verkenning (MinFin, 2006, blz. 54). Zo rapporteert de miljoenennota voor 2007 een bescheiden overschot van 0,2 procent van het bbp. Echt verwarrend is dat de miljoenennota voor het feitelijke tekort in 2004 verschillende cijfers noemt: 2,1 procent (MinFin, 2006, blz. 9) respectievelijk 1,8 procent (MinFin, 2006, blz. 54, 56 en 95). Een en ander laat de onmiskenbare krimp van het tekort onverlet. Dankzij de

Zo gaan vijftienzeventig- tot honderdduizend 65-plussers met een aanvullend pensioen er komend jaar tot drie procent op achteruit

saldoverbetering loopt de schuldquote in 2006 en 2007 met 4,8 punten terug tot 47,9 procent van het bbp (niet in tabel 1).

De ruimte die in 2004 en 2005 onder het uitgavenkader is ontstaan door additionele ombuigingen ten opzichte van het regeerakkoord, wordt dit en het volgend jaar bijna volledig opgesoupeerd voor extra uitgavenverhogingen. In april heeft het kabinet besloten de uitgaven nog dit jaar met netto 1,75 miljard euro op te voeren. Volgend jaar is per saldo sprake van een netto intensivering van ongeveer 2,75 miljard euro (CPB, 2006, blz. 111). De meeste van de extra middelen zijn bestemd voor diverse inkomens- toeslagen, onderwijs en veiligheid. Bij de zorguitgaven

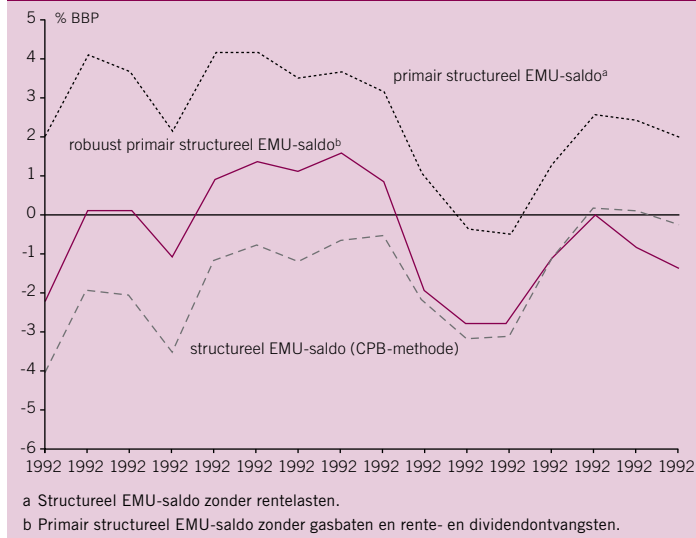
is opnieuw sprake van een niet te verwaarlozen overschrijding van het uitgavenkader. Zij valt weg tegen een onderschrijding van het uitgavenkader voor de disciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. De uitgaven voor sociale bescherming vallen mee door teruglopende aantallen uitkeringsontvangers. Doordat blijvend hogere zorguitgaven deels worden gecompenseerd met tijdelijke meevallers bij de sociale uitgaven, legt het kabinet een hypotheek op de toekomst. Dit jaar passen de collectieve uitgaven al met al naar verwachting precies binnen het totale uitgavenkader uit het regeerakkoord, terwijl volgend jaar sprake is van een beperkte onderschrijding van 0,25 miljard euro. In 2007 wordt bovendien de ruimte voor lastenverlichting ten opzichte van de afspraken uit het regeerakkoord met één miljard euro opgerekt. Op langere termijn valt deze extra lastenverlichting in de zienswijze van het kabinet te financieren uit de korting op de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie. Dat in 2006 en 2007 het feitelijke begrotingssaldo – ondanks de hogere uitgaven en extra lastenverlichting – nog marginaal verbetert, vloeit louter voort uit hogere belastingontvangsten door het krachtige conjuncturele herstel en vier miljard euro hogere gasbaten. De onderliggende trend is dat de situatie van de overheidsfinanciën achteruit gaat.

Procyclisch begrotingsbeleid

Het beloop van het structurele, voor de stand van de conjunctuur gecorrigeerde saldo van de begroting maakt dit duidelijk. Het structurele tekort verbetert in de periode 2003-2005 met maar liefst 2,9 procent van het bbp, ondanks de zware economische tegenwind (zie tabel 1, regel 4). Deze beleidsinzet heeft de recessie verdiept. De regering kon destijds nauwelijks een andere koers varen, tenzij was berust in een langduriger schending van het Stabiliteits- en Groeipact. In 2006 en 2007 verslechtert het EMU-saldo met 0,8 procent van het bbp, hoewel het kabinet de wind van de conjunctuur in de zeilen heeft. Daarmee krijgen de nationale bestedingen een impuls vanuit de overheidsfinanciën op een moment dat dit niet langer noodzakelijk en economisch gezien zelfs ronduit ongewenst is. Het door de kabinetten-Balkenende gevoerde begrotingsbeleid draagt bij aan verscherping van de conjunctuurbeweging.

figuur 1

Begrotingssaldo, gecorrigeerd voor conjunctuur, rentelasten en aardgasbaten



Bron: CPB (2006), blz. 29

Aandacht verdient dat het structurele saldo vanaf 2006 is geflatteerd door de sterk oplopende gasbaten voor de schatkist. Over enkele tientallen jaren is de Nederlandse gasvoorraad uitgeput. Bij een beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn moet hiervoor worden gecorrigeerd. Als indicator voor de houdbaarheid en de consolidatie-inspanningen van het kabinet bedient het CPB zich van het 'robuust' primair structureel saldo. Dit is het structurele saldo exclusief rentelasten en zonder rente- en dividendontvangsten en gasbaten. Volgens deze indicator verslechtert dit en volgend jaar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aanzienlijk, zodat de sterke verbetering in de jaren 2004 en 2005 voor een belangrijk deel wordt teruggedraaid (zie figuur 1).

Microlastendruk

Traditiegetrouw figureert de collectieve lastendruk prominent in de lijst met kerngegevens over de collectieve sector. Sinds 2003 is de druk van de collectieve lasten met 1,7 procent-punt opgelopen tot 39,1 procent van het bbp (CPB, 2006, blz. 169). Deze stijging valt nagenoeg volledig toe te schrijven aan de invoering van de basisverzekering tegen ziektekosten. Vroeger particulier verzekerden betalen sinds 2006 premie voor de Zorgverzekeringswet (ZVW). De ZVW-premie wordt, anders dan de vroegere particuliere ziektekostenpremie, tot de collectieve lasten gerekend. De stelselwijziging bij de verzekering tegen ziektekosten heeft het statistisch gemeten lastenpeil dit jaar met meer dan acht miljard euro verhoogd.

Een belangrijk bezwaar van de collectieve lastendruk is dat deze grootheid geen goed beeld geeft van de door burgers en bedrijven ervaren veranderingen in de lastendruk. Zo kan de druk stijgen, terwijl geen

sprake is van hogere belastingtarieven, bijvoorbeeld doordat de samenstelling van de bestedingen verandert. Groeit het aandeel van hoog belaste bestedingen, zoals auto's, in de totale consumptie van gezinnen, dan leidt dit ook bij ongewijzigde tarieven tot in verhouding hogere opbrengsten. Dus loopt de collectieve lastendruk op, terwijl de tarieven gelijk blijven. Gelet op de beperkingen van de collectieve lastendruk, geldt sinds het midden van de jaren negentig de microlastendruk als beste graadmeter voor de door gezinnen en bedrijven ervaren lastenontwikkeling. De microlastendruk geeft de veranderingen in de belastingopbrengst weer die het gevolg zijn van tariefwijzigingen en aanpassingen van de heffingsgrondslagen waarop de tarieven worden toegepast. De microlastendruk laat dus zien hoeveel de belastingopbrengst door diverse wetwijzigingen lager of hoger uitvalt dan het geval is bij ongewijzigd beleid. Deze grootheid vormt daarmee een betere indicator voor veranderingen in de lastendruk, zoals gezinnen en bedrijven die werkelijk ervaren. In de jaren 2003-2005 is de microlastendruk met ruim tien miljard euro verzwaaard (tabel 1, regel 2). Dit jaar dalen de microlasten met één miljard euro, het komende jaar met nog eens een half miljard. Deze relatief beperkte lastendaling is geconcentreerd bij de gezinnen. Anders dan de regering voorspiegelt (MinFin, 2006, blz. 63) dalen de lasten voor bedrijven volgend jaar niet, maar stijgt de lastendruk voor het bedrijfsleven in 2007, ondanks de voorgestelde ingrijpende verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting. Haar algemene tarief gaat met 4,1 punt omlaag tot 25,5 procent. Tegenover de tariefverlaging staat echter een verbreding van de heffingsgrondslag. Hierdoor krijgt het bedrijfsleven gedeeltelijk een sigaar uit eigen doos gepresenteerd. Kabinet en CPB verschillen van inzicht hoe de voorstellen inzake de vennootschapsbelasting moeten worden verwerkt. Door een faseverschil van de diverse fiscale maatregelen is in 2007 feitelijk sprake van een lastenverzwaring van één miljard euro, terwijl op lange termijn (in 2014) de lasten 0,75 miljard euro lager liggen dan in 2006. Het kabinet kiest ervoor in

tabel 2

Microlastenontwikkeling bedrijven, 2007 (miljard euro)

Tariefverlaging vennootschapsbelasting	- 3,25
Verlaging premie Werkloosheidswet	- 0,1
Verlaging arbeidsongeschiktheidspremies	- 0,3
Verplichte werkgeversbijdrage kinderopvang	0,25
Grondslagverbreding vennootschapsbelasting	1,0
Fasering grondslagverbreding vennootschapsbelasting	3,0
Stijging microlastendruk	0,5

Bron: bewerking van de tekst in CPB (2006), blz. 120-121

het lastenbeeld voor 2007 dit langetermijneffect te presenteren. Het CPB toont de feitelijke microlastenontwikkeling in 2007 (CPB, 2006, blz. 121). Tabel 2 vat de voornaamste lastenmutaties voor het bedrijfsleven samen.

Werkgelegenheid collectieve sector

Tijdens de kabinetten Kok (Paars I en II) is de werkgelegenheid in de collectieve sector toegenomen van 27 procent van de totale werkgelegenheid in 1994 naar 28 procent in 2002. Aan het einde van de rit van het tweede kabinet Balkenende wordt een voortgaande groei tot 29 procent verwacht (CPB, 2006, blz. 115). Het aantal banen is in verhouding sterk gegroeid in de gezondheidszorg en bij politie en justitie. Defensie heeft daarentegen een aantal veren gelaten. In de onderwijssector beweegt de personeelsomvang zich na 1998 weer in stijgende lijn. De toename van het arbeidsvolume in de collectieve sector valt voor een deel toe te schrijven aan de relatief achterblijvende productiviteitsverbetering in de niet-commerciële dienstverlening (wet van Baumol). Daarnaast is kennelijk sprake van een groeiende vraag naar collectieve diensten, die tot uiting komt in besluitvorming over het overheidsbudget door de volksvertegenwoordiging.

De tot nu toe onstuitbare expansie van de collectief gefinancierde dienstverlening rechtvaardigt vraagtekens bij de hardheid van miljardenbezuinigingen die diverse politieke partijen opvoeren als partiële financiële dekking voor hun beloften aan de kiezers voor de volgende kabinetsperiode. Bij de overheid zelf neemt de werkgelegenheid dit jaar – net als in de twee afgelopen jaren – overigens af, onder andere door uitbesteding van taken (wat leidt tot hogere uitgaven voor materiële aankopen). De begroting voor volgend jaar impliceert echter een hernieuwde groei van het ambtenarenapparaat met ongeveer tienduizend personen, met name in de sectoren onderwijs en veiligheid.

Koopkracht

Drie jaar lang is de koopkracht van de meeste huishoudens gedaald. Dit jaar brengt een keer ten goede. De helft van de huishoudens gaat er naar verwachting ten minste 1,75 procent in koopkracht op vooruit; de andere helft gaat er minder op vooruit en in sommige gevallen (opnieuw) op achteruit (zie tabel 3). In 2006 is de spreiding in de koopkrachtmutaties ongebruikelijk groot, vooral door de invoering van de nieuwe basisverzekering tegen ziektekosten. Werknemers en 65-plussers, die voorheen een hoge werkgeversbijdrage in de premie voor hun particuliere ziektekostenverzekering ontvingen, gaan er dikwijls op achteruit. Ook huishoudens met twee verdiemers, waarvan één partner via een kleine deeltijd baan tot 2006 betrekkelijk goedkoop in het voormalige ziekenfonds was verzekerd, zien hun koopkracht dikwijls afnemen. Volgend jaar verbetert de koopkracht in doorsnee met 1,25 procent, door een reële stijging van lonen en uitkeringen, lastenverlichting en verhoging van overheidsuitgaven voor zorgtoeslag, kinderbijslag en kinderopvangtoeslag (CPB, 2006, blz. 27).

tabel 3

Koopkracht en lastenontwikkeling gezinnen

	2003	2004	2005	2006	2007
Koopkracht, mediaan alle huishoudens (%)	-1,2	0,1	-1,7	1,75	1,25
Mutatie microlastendruk (miljard euro)	4,25	1,75	2,75	-1	-1

Bron: CPB (2005), blz. 140; CPB (2006), blz. 17 en 123.

Iedereen krijgt het beter, aldus de opstellers van de miljoenennota. “Over de hele linie gaan huishoudens er circa één procent in koopkracht op vooruit” (MinFin, 2006, blz. 5). “Het koopkrachtbeeld voor 2007 is over de gehele linie positief” (MinFin, 2006, blz. 11). Deze beweringen zijn pertinent onjuist. Zo gaan vijfenzeventig- tot honderd-duizend 65-plussers met een aanvullend pensioen er komend jaar tot drie procent op achteruit door de geleidelijke daling van de bijdrage voor de ziektekostenpremie van de voormalige werkgever. Dit valt af te leiden uit de in de MEV getoonde puntenwolven van de koopkrachtontwikkeling in 2007 (CPB, 2006, blz. 108).

Er zijn verkiezingen op komst. Dus roomt het kabinet één miljard van de tijdelijk hogere aardgas-opbrengsten af en bestemt het deze middelen voor een blijvende lastenverlaging

De gereleveerde koopkrachtmutaties komen naar voren uit cijferopstellingen waarvan alle ingewijden weten dat zij slechts een beperkt werkelijkheidsgehalte hebben. De voorgespiegelde koopkrachtverbetering is mede te danken aan een verlaging van de belastingen en sociale premies met in totaal één miljard euro. Het bij regeerakkoord vastgelegde lastenkader biedt geen financiële ruimte voor deze lastenverlichting. Maar er zijn verkiezingen op

komst. Dus roomt het kabinet één miljard van de tijdelijk hogere aardgasopbrengsten af en bestemt het deze middelen voor een blijvende lastenverlaging.

De horde voorlichters in Den Haag – in ieder geval een categorie ambtenaren waarop valt te bezuinigen – heeft op Prinsjesdag de op zich bescheiden lastenverlichting van één miljard euro zo veel mogelijk opgeblazen. Verzwegen werd dat het eerste en het tweede kabinet-Balkenende in de periode 2003-2005 de lasten voor gezinnen eerst met bijna negen miljard euro hebben verzwaaard (zie nogmaals tabel 3).

Conclusie

Ook in 2006 en 2007 verscherpt het begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging. Deze *beleidsinzet* laat zich verklaren door de op handen zijnde verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het valt te betreuren dat de regering er niet voor kiest in economisch gunstige tijden toe te werken naar een (groter) overschot op de begroting. De voor 2007 aangekondigde extra lastenverlichting met één miljard euro, waarvoor het lastenkader geen ruimte biedt, had daartoe beter achterwege kunnen blijven.

Ook de *presentatie* van het begrotingsbeleid staat in het teken van de komende verkiezingen: (i) ten onrechte suggereert de miljoenennota dat ons land qua economische groei in Europa aan kop gaat – in vijf eurolanden zal de bbp-groei in 2007 sterker zijn; (ii) ten onrechte wekt de miljoenennota de indruk dat de begroting voor 2007 bijdraagt aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn;

(iii) anders dan de opstellers van de miljoenennota beweren, stijgt in 2007 de micro-lastendruk voor het bedrijfsleven, en wel met een half miljard euro; (iv) anders dan in de miljoenennota wordt beweerd zal in 2007 de koopkracht lang niet voor alle gezinnen verbeteren.

LITERATUUR

Centraal Planbureau (CPB, 2005) *Macro Economische Verkenning 2006*. Den Haag: Sdu Uitgevers
Centraal Planbureau (CPB, 2006) *Macro Economische Verkenning 2007*. Den Haag: Sdu Uitgevers
Ministerie van Financiën (MinFin, 2006) *Miljoenennota 2007*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

