

Keerpunt in zicht

C.A. de Kam

Hoogleraar Economie van de publieke sector,
vakgroep Algemene Economie van de RU Groningen.
c.a.de.kam@rug.nl

Het kabinet vraagt ons nog even geduld te hebben. Na vijf magere jaren breekt in 2006 eindelijk de zon door. Zou het? De onzekerheden zijn groot. Hoe dat zij, de prognoses van het Centraal Planbureau suggereren dat een keerpunt is bereikt.

Twaalf maanden geleden taxeerde het CPB dat het bruto binnenlands product (bbp) dit jaar in volume met 1,5% zou toenemen. Naar de huidige inzichten valt de economische groei echter een vol procentpunt lager uit. Zo wordt 2005 het vijfde jaar op rij waarin de bbp-groei achterblijft bij die waarmee de regering bij het uitzetten van het financieel-economisch bestek voor de middellange termijn rekent. In de periode 2001-2005 nam het bruto product gemiddeld met slechts 0,7% per jaar toe. Tijdens de daaraan voorafgaande periode van hoogconjunctuur (1996-2000) bedroeg de jaarlijkse economische groei het vijf- tot zesvoudige.

Volgens een analyse in de 'Miljoenennota 2006' (verder: MN) valt deze groeiomslag voor ongeveer de helft toe te schrijven aan de ingezakte uitvoer. De wereldhandel expandeerde deze eeuw minder uitbundig, de arbeidskosten in Nederland stegen na 1997 sterk en de oplopende eurokoers (tegenover de dollar) holde onze concurrentiepositie verder uit. De weggezakte particuliere consumptie is grofweg verantwoordelijk voor de andere helft van de groeiomslag. In de tweede helft van de jaren negentig lieten gezinnen de guldens rollen. Zij verzilverden en besteedden een deel van de uitbundige stijging van aandelenkoersen en huizenprijzen. Deze eeuw vielen die positieve vermogenseffecten weg.

Extra bestedingsruimte ontstond in de jaren van hoogconjunctuur, doordat pensioenfondsen de premies verlaagden. Dit was mogelijk doordat torenhoge aandelenkoersen zorgden voor overdekking van de door deelnemers opgebouwde pensioenaanspraken. Na de 'aandelenkrach' van 2001 eiste de toezichthouder dat fondsbeheerders hun dekking op orde brachten. Dientengevolge zijn de premies in de beginjaren van deze eeuw fors verhoogd, terwijl de indexatie van lopende pensioenuitkeringen in een aantal gevallen is beperkt. Hogere premies drijven de arbeidskosten voor werkgevers op en knaagden aan de besteedbare inkomens van werknemers. De gezinsconsumptie kreeg daardoor een extra knauw.

Beleidsreactie

De regering zat niet stil. Zij drong aan op loonmatiging om langs deze weg onze internationale concurrentiepositie te herstellen. De vakbeweging werkte mee. Sinds 2004 verbetert onze kostenpositie ten opzichte van producenten in andere eurolanden. Verder neemt het kabinet het stelsel van sociale zekerheid op de schop om de arbeidsmarkt te dynamiseren. Een serie wetswijzigingen maakt het lastiger een arbeidsongeschiktheidsuitkering te claimen en bij werkloosheid duurt de uitkering korter. Fiscale faciliteiten voor vervroegd uittreden en prepensioen verdwijnen. De MN verzwijgt dat deze ingrepen gezinnen vermoedelijk beducht maken voor inkomensverlies en daardoor de bestedingen extra drukken.

Mijns inziens zouden beleidsmakers hun aandacht moeten verdelen over een verbeterde werking van de arbeidsmarkt en het aanpakken van nationale regelingen en instituties die heftige uitslagen van de conjunctuurbeweging (kunnen) veroorzaken. Het gaat vooral om fiscale subsidies voor de eigen woning en regels inzake de kapitaaldekking van aanvullende pensioenen. Soberder fiscale faciliteiten ter bevordering van het eigen-woningbezit kunnen (extreme) prijsstijgingen tegengaan. Verdergaande begrenzing van belastingfaciliteiten voor de pensioenopbouw en een aanzienlijk soepeler opstelling van de toezichthouder ten aanzien van de vereiste dekking van pensioenaanspraken zouden eveneens helpen.

De zittende regering wil hier niet aan. De MN volstaat met een verwijzing naar reeds getroffen maatregelen die de consumptieve besteding van de overwaarde van eigen woningen (mogelijk) intomen. De bedoelde ingrepen zetten vermoedelijk onvoldoende zoden aan de dijk, zolang het woningbouwvolume om allerlei redenen tekortschiet. Voor verdergaande stappen voelt de regering niets. Ook meldt de MN dat er inmiddels regels zijn opgesteld om de dekkingsgraad en risico's van aandelenbeleggingen van pensioenfondsen beter te beheersen. Dit dempt toekomstige premiefluctuaties evenwel onvoldoende.

Om de gevoeligheid van de particuliere consumptie en het niveau van de economische bedrijvigheid voor vermogenseffecten te beperken, dient de regering te kiezen voor een minder ruimhartige fiscale behandeling van de eigen woning en moet zij de toezichthouder op de pensioenfondsen bewegen tot een soepeler opstelling.

Licht aan de kim

De toonzetting van de MN is gematigd optimistisch. Na vijf magere jaren gloort licht aan de kim. Het CPB raamt de bbp-groei voor komend jaar op 2,5%. Dat cijfer is uiteraard

Tabel 1. De conjunctuur^a

	1996-2000	2001-2005
bruto binnenlands product (volume)	3,7	0,7
relevante wereldhandel	7,5	4
eurokoers (dollar per euro)	-8	6
prijskoncurrentiepositie	1,6	-2,3
beursindex (AEX, tot 2005)	27	-15
huizenprijs (tot 2005)	13	6
pensioenpremie (% brutoloon bedrijven)	0	2
^a Gemiddelde verandering per jaar (in procenten, afgerond), tenzij anders aangegeven.		

Bron: Ministerie van Financiën, 2005, 14

met onzekerheden behept. De gemiddelde absolute voorspel-fout bij de groeiraming in de periode 1971-2003 bedroeg 1,3 procentpunt. Beter gezegd, de groei van het bbp ligt in 2006 hoogstwaarschijnlijk ergens tussen 1,2 en 3,7 procent, met alle gevolgen voor de overheidsfinanciën en de koopkracht van huishoudens vanden. De puntraming van het CPB vormt hier-na het kompas. Drie zaken vragen bijzondere aandacht.

Lastenverlichting

De regering beweert dat de lasten in 2006 met € 2,1 mld. worden verlicht (Ministerie van Financiën, 2005: 76, 104). In werkelijkheid stijgen de lasten (belastingen en premies voor de sociale verzekeringen) komend jaar met een half miljard euro. De MN merkt de zorgtoeslag – waarmee € 2,6 mld. is gemoed – ten onrechte als een ‘lastenvermindering’ aan. De zorgtoeslag vormt een inkomensoverdracht aan gezinnen. Voor hen worden de ziektekostenpremies in verhouding tot hun inkomen te hoog geacht. Het gaat bij deze via de belastingdienst uitgekeerde subsidie helemaal niet om een vermindering van de verschuldigde belasting en sociale premies. Volgens de presentatie in de MN kan ook een verhoging van de huursubsidie of van de AOW-uitkering voortaan als ‘lastenverlichting’ worden aangemerkt. Dat is onzin en vertroebelt de transparantie van de overheidsfinanciën.

Het correcte (micro)lastenbeeld is eerder te vinden in de Macro Economische Verkenning 2006 (MEV). Blijkens de MEV stijgen de lasten voor gezinnen in 2006 opnieuw, met afgerond € ¼ mld., na een lastenstijging van cumulatief € 8¼ mld. in de jaren 2003-2005 (CPB, 2005: 140). De zorgtoeslag maakt de koopkrachtachteruitgang door de invoering van de Zorgverzekeringswet voor een groot aantal huishoudens goed. Met inachtneming van de beperkingen die kleven aan koopkrachtsimulaties van het CPB, wekken de puntenwolken in de MEV (blz. 120) desondanks de indruk dat ten minste vijftien tot twintig procent van de huishoudens ook in 2006 koopkrachtverlies lijdt, dat kan oplopen tot meer dan vier procent. Bij benadering 850.000 huishoudens – die nu door kwijtschelding en andere oorzaken geen onroerendezaakbelasting (OZB) voor woninggebruikers betalen – verliezen overigens meer koopkracht dan het CPB voorrekenet.¹

Overheidsuitgaven

De informatie over uitgavenmutaties in hoofdstuk 4 van de MN schiet tekort. Slechts uit de MEV valt op te maken dat de intensivering (€ 5¼ mld) komend jaar de ombuigingen (€ 3¼ mld) overtreffen (CPB, 2005: 126). Nog belangrijker dan de beschikbare middelen zijn de resultaten van het beleid. Over doelstellingen en bereikte resultaten rapporteert hoofdstuk 3 van de MN. Vaak wordt de lezer daar niet veel wijzer van. Het Rijk slinkt af: “*taken worden door minder mensen uitgevoerd*” (blz. 57). Onvermeld blijft dat vooral oudere ambtenaren via de gunstige Remkes-regeling afvloeien, hetgeen in strijd is met het streven van de regering de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. Nu zoveel ervaren krachten vertrekken (onder andere bij de belastingdienst) rijst de vraag of de kwaliteit van de uitge-

voerde taken niet achteruit holt. Daarover wordt niets gemeld. Opvallend genoeg doen de auteurs van de MN ook niets met elders binnen het rijksapparaat beschikbare gegevens over de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector achterblijft en per sector sterk verschilt.²

EMU-tekort

Tussen 2003 en 2006 verbetert het structurele saldo van de overheidsbegroting met gemiddeld 0,5 procentpunt van het bbp per jaar.³ Dat is conform de tussen eurolanden gemaakte afspraken. Wel versterkt het uitgestippelde begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging. De tekortvermindering in 2005 zet een domper op de toch al tegenvallende bbp-groei, de (beperkte) oploop van het tekort in 2006 draagt bij aan de geprojecteerde fikse groei van het bruto product. Deze fluctuaties suggeren dat de theorie van de politieke conjunctuurcyclus actueel is: in maart 2006 worden gemeenteraadsverkiezingen gehouden. De MN laat overigens zien dat het structurele saldo bij een andere berekeningswijze ook in 2006 verder verbetert (Ministerie van Financiën, 2005: 79-80).

Tabel 2. Bbp (% verandering) en EMU-tekort (%-punten bbp)

	2003	2004	2005	2006
bruto binnenlands product (volume)	-0,1	1,7	0,5	2,5
mutatie structureel EMU-tekort		-1,0	-0,8	0,3

Bron: Centraal Planbureau, 2005, 19; Ministerie van Financiën, 2005, 79

Slot

De MN is dit keer uiterst leesbaar geschreven. Tekstschrijvers en spin doctors zullen heel wat uren in het boekwerk hebben gestoken. Toch vallen enkele missers op. Een voorbeeld: volgens de MN (blz. 29) zou circa tien procent van de potentiële beroepsbevolking geen betaald emplooi hebben, noch ten laste van de collectieve sector komen. De auteurs van de MN zien hierbij over het hoofd dat thuiszittende partners sinds 2001 aanspraak kunnen maken op een eigen heffingskorting van bijna tweeduizend euro per jaar, die door de fiscus wordt uitbetaald.⁴

De in staccato proza uitgedragen positieve boodschap van de regering (“*zoet na zuur*”) miskent dat naar huidige inzichten ruwweg een vijfde deel van de huishoudens ook in 2006 koopkrachtverlies lijdt. Daarbij treedt de regering in het spoor van het CPB, dat economisch herstel in het vooruitzicht stelt. Of 2005 het verhoopte keerpunt brengt, zal de nabije toekomst leren. ■

Flip de Kam

Literatuur

- Allers, M.A. (2003) Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen. Groningen: COELO.
 Centraal Planbureau (2005) Macro Economische Verkenning 2006. Den Haag: Sdu, 19.
 Ministerie van Financiën (2005) Miljoenennota 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300, nr. 1.
 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005) De sociale staat van Nederland. Den Haag: SCP.

1 Het CPB verwerkt de gedeeltelijke afschaffing van de OZB als een vermindering van de inflatie met gemiddeld een half procentpunt. Voor huishoudens die nu al kwijtschelding genieten wordt het leven in 2006 dus duurder dan waarmee in de koopkrachtbeelden wordt gerekend. Het gaat hier om naar schatting 850.000 huishoudens (Allers 2003, 19).

2 Terwijl in de marktsector de arbeidsproductiviteit tussen 1993 en 2003 met 13 procent toenam ligt die voor kwartaire dienstverlening op hetzelfde niveau als tien jaar eerder (SCP 2005, 42).
 3 Het structurele saldo is het voor de invloed van de conjunctuur gecorrigeerde saldo van de overheidsbegroting.
 4 Mits de werkende partner voldoende belasting betaalt om daarop de korting van de ‘bankzitter’ in mindering te brengen.