



Magere jaren op komst?

Auteur(s):

Kam, .C.A., de
Hoogleraar Openbare Financiën aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4324, pagina 716, 21 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De zeven vette jaren zijn definitief voorbij. De economische groei in Nederland zwakt af tot naar raming twee procent per jaar, terwijl de werkloosheid volgend jaar met enkele tienduizenden personen oploopt. De prognoses van het Centraal Planbureau zijn bovendien met meer dan de gebruikelijke onzekerheden omgeven.

De economie van de meeste OESO-landen balanceerde al op de rand van een technische recessie, voordat de wereld werd opgeschrikt door ongekende terreuracties gericht tegen de Verenigde Staten. De kans dat de economie van de geïndustrialiseerde landen dit najaar in de afgrond van een forse recessie valt, is daarmee zeker niet kleiner geworden. In dat geval zal ook het beeld van de Nederlandse overheidsfinanciën drastisch veranderen. Met name de uitgaven voor inkomensoverdrachten zullen stijgen, terwijl de belastingontvangsten achter blijven.

Rijksbegroting op de helling

De rijksbegroting biedt dit jaar twee innovaties. Ten eerste luiden alle bedragen uiteraard in euro's. Ten tweede wil het kabinet het verband tussen de doelstellingen van het overheidsbeleid, de geleverde prestaties en de ingezette middelen duidelijker tot uitdrukking brengen. Dit streven is een uitvloeisel van het proces *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Het belangrijkste inhoudelijke punt uit de *Miljoenennota 2002* betreft de overheidsboekhouding. In de loop van de komende kabinetsperiode gaat het Rijk over van het bestaande kas-verplichtingenstelsel op het stelsel van baten en kosten. Het laatstgenoemde stelsel is bij het bedrijfsleven en bij de decentrale overheden sinds mensenheugenis in zwang. Door te gaan begroten en verantwoorden op basis van kosten in plaats van kasuitgaven ontstaat ook in de rijksbegroting een gelijke behandeling van lopende en kapitaaluitgaven. Hierdoor kan een meer evenwichtige en doelmatige afweging tussen consumptieve en investeringsuitgaven tot stand komen. De opstellers van de nota hebben veel woorden nodig om uit te leggen waarom deze logische stap niet eerder is gezet.

Budgettaire beleid

De hoofdfunctie van de Miljoenennota is een beeld te geven van het gevoerde en het voorgenomen budgettaire beleid. Het zoeklicht staat hier gericht op de uitgaven en inkomsten van de (rijks)overheid. Het kabinet stelt voor verhoging van de (reële) uitgaven het komende jaar € 3,8 miljard (circa acht miljard gulden) extra beschikbaar. Hiermee legt het een forse schep op de uitgavenverhogingen uit het Regeerakkoord 1998, zo'n € 4,4 miljard, en de intensiveringen die waren begrepen in de twee voorafgaande Miljoenennota's, € 2,8 miljard. Ondanks de genoemde opwaartse bijstellingen blijven de totale uitgaven net binnen het in 1998 gestelde kader.

Bij deze conclusie passen drie kritische kanttekeningen. Ten eerste was bij twee van de drie budgetdisciplinesectoren - de rijksbegroting en zorg - in sommige jaren sprake van overschrijdingen. Zij zijn met een steeds vanzelfsprekender gemak weggestreept tegen grote meevallers bij de uitgaven voor de sector Sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Nu het conjuncturele tijt keert, zal het in komende jaren een stuk lastiger zijn de overheidsuitgaven binnen het kader uit het volgende regeerakkoord te houden.

Ten tweede is de uitgavenruimte voor 2002 met een half miljard euro opgerekt door met uitgaven voor stadsvernieuwing en de ov-kaart te schuiven ¹. Verder is het kader met nog eens ruim honderd miljoen euro verruimd door directe uitgaven voor het arbeidsmarktbeleid om te zetten in belastinguitgaven. Belastinguitgaven zijn subsidies in de vorm van een fiscale tegemoetkoming. Statistisch worden zij geregistreerd als een verlaging van de belastingontvangsten, niet als een uitgaaf die binnen het afgesproken kader voor de directe uitgaven moet passen.

Ten derde zijn dit jaar in de zorgsector loonsverhogingen overeengekomen die de 'referentieruimte' voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden met twee procentpunt te boven gaan. Hiervoor is geen structurele dekking aanwezig ², zodat het plafond voor de zorguitgaven structureel alsnog met 400 miljoen euro omhoog moet. Het alternatief is een beperking van het thans voorziene zorgvolume in dezelfde orde van grootte.

Meer geld geen panacee

De beschikbaar gestelde extra middelen zijn vooral bestemd voor zorg, onderwijs en openbare orde en veiligheid. In belangrijke mate stroken deze budgettaire prioriteiten met de voorkeuren van de bevolking. Het aantal Nederlanders dat meent dat te weinig wordt gedaan aan bejaardenzorg en ziekenhuizen steeg van 65 procent in 1995 tot 88 procent in 2000. Driekwart van de ondervraagden meent dat de

ordehandhaving tekortschiet ³. Het kabinet kan de financiële inspanning voor de genoemde sectoren opvoeren zonder het plafond voor de overheidsuitgaven te schenden, dankzij enorme meevallers bij de rente-uitgaven en de uitkeringen aan werklozen.

Terwijl de overheidsuitgaven als aandeel van het bbp daalden van 48 procent aan het begin van de kabinetsperiode tot 45,5 procent in het komend jaar, is de samenstelling van de collectieve uitgaven drastisch veranderd. De reële uitgaven aan zorg, onderwijs en veiligheid stegen tijdens de afgelopen kabinetsperiode sneller dan het volume van het bbp.

Extra middelen leiden niet noodzakelijkerwijs tot betere collectieve voorzieningen. Een verhoging van het budget hoeft om te beginnen niet te leiden tot meer *input*. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer extra beschikbaar gestelde middelen worden gebruikt voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Personeelsuitbreiding is dan niet aan de orde. Indien wél extra personeel en materieel worden ingezet, hoeft dit niet te resulteren in meer *output*: de productiviteit kan juist dalen, omdat personeel het rustiger aandoet. Neemt de output wél toe - meer operaties; frequenter politieursurveillance - dan zijn betere *outcomes*, zoals winst in termen van 'quality-adjusted life years' of een hoger ophelderingspercentage van misdrijven, niet vanzelfsprekend. De opstellers van de *Miljoenennota* zijn zich hiervan bewust ⁴. Het kabinet acht bijvoorbeeld bij collectief gefinancierde voorzieningen ook institutionele veranderingen nodig. Producenten (scholen, zorgaanbieders) zouden meer ruimte moeten krijgen om hun productie naar eigen inzicht te organiseren. Na afloop zouden zij rekenschap moeten afleggen jegens de financier (de centrale overheid) en de gebruikers van hun producten.

Zie ook [tabel 1](#).

Tabel 1. Overheidsuitgaven en bruto binnenlands product, 1999-2002

gemiddelde reële groei per jaar (%)	
collectieve uitgaven	1,5
waarvan	
rentelasten	-8¼
zorguitgaven	4
onderwijsuitgaven	3 ¾
veiligheid	6½
bruto binnenlands product	2¾

Ruilvoetperikelen

De regeerakkoorden uit 1994 en 1998 bevatten een plafond voor de netto reële uitgaven. De plafond-bedragen in constante gulden uit het basisjaar (van de kabinetsformatie) worden gedurende elk jaar uit de kabinetsperiode opgeplust. De afgesproken plafonds worden daarbij verhoogd met het percentage van de prijsstijging van het bbp. Deze bewerking levert voor elk jaar een 'ijklijn' in lopende gulden op. Wanneer lonen en prijzen bij de overheid sneller stijgen dan de prijs van het bbp, ontstaat een ruilvoetverlies. Er is immers meer geld nodig dan past beneden het met de prijsstijging van het bbp opgepluste uitgavenplafond uit het basisjaar. Het eerste kabinet-Kok werd geconfronteerd met een ruilvoetverlies van 13/4 miljard euro. Het tweede kabinet-Kok zou quitte hebben gespeeld ⁵. In de *mev 2002* valt echter te lezen dat het ruilvoetverlies in de periode 1998-2002 cumuleerde tot twee miljard euro ⁶. Het Centraal Planbureau constateert hiermee dat, als gevolg van ruilvoetverliezen, in de bijna verstreken kabinetsperiode voor volume-uitbreidingen twee miljard euro minder beschikbaar was dan in de *Miljoenennota* wordt gesuggereerd ⁷. Zou na 1998 inderdaad sprake zijn geweest van ruilvoetverliezen in deze orde van grootte, dan is de werkelijke volumegroei bij zorg en onderwijs een stuk minder geweest dan het kabinet de lezers van de *Miljoenennota* voorspiegelt. Hopelijk zijn er volksvertegenwoordigers die bij de algemene financiële beschouwingen op dit punt om opheldering vragen.

Gemiste kans

In de *Miljoenennota 2002* wordt benadrukt dat begrotingsstukken het verband dienen te verhelderen tussen doelstellingen van het kabinetsbeleid, ingezette middelen en bereikte resultaten. In dit opzicht schiet de nota zelf schromelijk tekort. Globale beleidsdoelstellingen, zoals verwoord in hoofdstuk 2 en 3, zijn in geen enkel opzicht gekwantificeerd. In de komende jaren kan de centrale overheid dus niet worden afgerekend op concrete doelstellingen voor bijvoorbeeld kortere wachttijden in de zorg, minder schooluitval en hogere opsporingscijfers bij de criminaliteitsbestrijding. De onder woorden gebrachte doelstellingen worden gerelateerd aan een hutspot van criteria die soms betrekking hebben op inputs, soms op outputs en soms op outcomes. [tabel 2](#) geeft een (niet uitputtend) overzicht. Mogelijk zijn meer concrete taakstellingen te vinden in de afzonderlijke hoofdstukken van de rijksbegroting ⁸. In dat geval zou de *Miljoenennota* ten minste een samenvattend overzicht van dergelijke streefcijfers moeten bieden. Dat ontbreekt ten enen male.

Tabel 2. Intensiveringen versus prestaties, 1998-2002

	reële uitgaven	inputs	outcomes
zorg	+ 32%	100.000 personeel erbij (o.a. werkdruk) sommige behandelingen in ziekenhuis	kortere wachttijd voor thuiszorg en
onderwijs	+ 25%	kleinere klassen leermiddelen	opleidingspeil leesvaardigheid

veiligheid	+ 60%	testscores 3500 agenten erbij	veiligheidsgevoel
------------	-------	----------------------------------	-------------------

Herhaaldelijk kiest het kabinet voor een onvolledige voorstelling van zaken die riekt naar de Z van zwendel. Neem de inspanningen ter vergroting van de openbare veiligheid. De nota constateert enige vooruitgang aan de hand van een weinig relevante maatstaf ("de waardering voor woning en buurt neemt niet langer af"), terwijl harde gegevens beschikbaar zijn die erop duiden dat de aanzienlijk opgevoerde uitgaven voor de politie geen enkel positief effect hebben gesorteerd. Sinds 1996 hebben de 25 regiokorpsen behalve prijscompensatie negen procent meer budgetverdeeleenheden (bve's) toegewezen gekregen (een bve is bijna € 50.000). Tegelijk is blijkens de *Politiemonitor Bevolking* de tevredenheid over de beschikbaarheid en het optreden van de politie verminderd. Verder is het ophelderingspercentage sinds 1993 gedaald van 18,7 procent tot 15,1 procent. Deze cijfers zijn in de nota verdonkeremaand.

Een tweede voorbeeld is de strijd tegen de armoedeval. Het kabinet wekt de indruk dat bij de strijd hiertegen belangrijke stappen zijn gezet, met name door de invoering van de arbeidskorting (in 2001) die uitsluitend door economisch actieven kan worden geclaimd en zo het aanvaarden van betaald werk aantrekkelijker maakt. In werkelijkheid ging een kostwinner die vanuit de bijstand een baan tegen 130 procent van het minimumloon aanvaardt er in 1995 netto nog f 500 op vooruit, terwijl hij er in 2001 f 250 op achteruit gaat⁹. De hoofdoorzaak ligt bij het gemeentelijke armoedebeleid (kwijtschelding van heffingen en dergelijke) dat het effect van de arbeidskorting meer dan tenietdoet. Deze informatie ontbreekt in de *Miljoenennota*.

Belastingbeleid

In de afgelopen kabinetsperiode zijn de microlasten verlaagd met vijf miljard euro. Het gaat hierbij om een verlaging van tarieven of beleidsmaatregelen die de heffingsgrondslag smaller maken. Daarnaast is de mix van de rijksbelastingen veranderd (zie [tabel 3](#)). De betekenis van de omzetbelasting is toegenomen, doordat gezinnen steeds minder besteden aan goederen die onder het lage tarief van zes procent vallen en door de verhoging van het algemene tarief per 1 januari 2001. Het aandeel van de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen is toegenomen door de sterke waardeinstijging van huizen en door de toegenomen winsten van vennootschappen en extra uitgekeerd dividend. Hierdoor is de schatkist gevoeliger geworden voor 'vermogens-effecten' en het beloop van de winstquote. Ook zal de verdeling van de belastingdruk hierdoor zijn veranderd. Deze aspecten blijven in de nota onbesproken. Het fiscale beleid wordt, vergeleken met de uitgebreide aandacht voor de uitgavenkant van de rijksbegroting, stiefmoederlijk bedeed.

Tabel 3. Belastingmix (aandelen als percentages)

	1994	1998	2002
omzetbelasting	27,4	30,0	31,5
overige kostprijbelastingen	20,5	21,8	20,7
loon- en inkomstenbelasting	36,5	25,4	25,5
overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	15,4	22,8	22,3
totaal	100	100	100

Het kabinet wil de belastingen volgend jaar met € 1,3 miljard verlagen. Een kwart miljard hiervan is gemoeid met een bescheiden verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting tot 34,5 procent¹⁰. Deze lastenverlichting wordt gepresenteerd als een bijdrage aan verbetering van het ondernemingsklimaat. Inderdaad zakt de winstquote (na betaalde rente en belastingen) van tien procent in 1999 tot zeven procent in 2002. Uiteraard is dit slechts een fiscale druppel op de gloeiende plaat.

Het belastingplan 2002 staat meer dan ooit in het teken van de 'instrumentalisering': bijna elke maatregel beoogt het gedrag van economische subjecten te sturen. Een treffend voorbeeld is de voorgestelde fiscale tegemoetkoming voor flexibele beloningsregelingen. Het kabinet is bezorgd over de oplopende loonkosten en arbeidsinkomensquote. Winstafhankelijke beloningsvormen zouden daarom de voorkeur genieten boven verhogingen van cao-lonen. Maar óf het budgettaire effect van deze maatregel (€ 45 miljoen) is zwaar onderschat (zoals bij de invoering van de spaarloonregeling in 1994) óf hij stelt niets voor. Het is overigens kwetsief of de overheid veel kan uitrichten om de loonontwikkeling te matigen. Zolang de schaarste op delen van de arbeidsmarkt aanhoudt, zullen marktkrachten de loonbeweging in belangrijke mate opwaarts sturen.

Tot slot

De afgelopen zeven jaar hadden de kabinetten-Kok het in verhouding gemakkelijk om de uitgaven binnen de perken van het regeerakkoord te houden. Dat kan de komende tijd anders zijn, omdat grote besparingen bij de sociale zekerheid minder in de lijn van de verwachting liggen, terwijl grote meevallers bij de rente-uitgaven niet waarschijnlijk zijn. Daarbij komt dat de economische vooruitzichten met meer dan de gebruikelijke onzekerheid zijn omgeven. Het volgende kabinet doet er daarom goed aan behoedzame uitgangspunten te blijven hanteren bij het uitstippelen van het budgettaire kader voor de periode 2003-2006

- 1 Centraal Planbureau, [Macro Economische Verkenning 2002](#), Sdu Uitgevers, Den Haag, september 2001, blz. 105.
- 2 Centraal Planbureau, *op. cit.*, blz. 89 en blz. 110-111.
- 3 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2001*, SCP, Den Haag, blz. 275.
- 4 *Miljoenennota 2002*, blz. 11 en 59.
- 5 *Miljoenennota 2002*, blz. 70.
- 6 [Macro Economische Verkenning 2002](#), blz. 125.
- 7 *Miljoenennota 2002*, blz. 75.
- 8 Zo ligt het kennelijk in de bedoeling ingaande 2003 de wachttijd voor een behandeling in het ziekenhuis te beperken tot maximaal zeven weken. Zie [Macro Economische Verkenning 2002](#), blz. 108.
- 9 Ministerie van SZW, *Sociale nota 2002*, Den Haag, Sdu, 2001, blz. 101.
- 10 Bedrijven ervaren desondanks geen lastenverlichting, doordat levensverzekeraars ingaande 2001 een half miljard euro meer gaan betalen (dit is zoengeld voor het behoud van de lijfrenteaf trek).