

Na het zuur komt nog meer zuur

Na het zuur komt het zoet, is bij de vorige Miljoenennota plechtig beloofd. Eigenlijk was vorig jaar bij de Miljoenennota 2009 al bekend dat de monetaire kredietcrisis ook grote gevolgen zou krijgen voor de reële economie en dus gevolgd zou worden door een heuse economische recessie. In aanvulling op De Kam kunnen er ook enkele meer micro-economische beleidskanttekeningen bij de Miljoenennota 2010 gemaakt worden.

In het roemruchte Groei- en Stabilisatiepact (GSP) is een maximum EMU-tekort van drie procent afgesproken. Sindsdien wordt daaraan strikt de hand gehouden om monetaire redenen, om de euromunt niet te verzwakken. Hoewel alleen onder strikte voorwaarden, mag daarop tijdelijk een uitzondering gemaakt worden in een lidstaat. Dan moet het echt gaan om een financiële noodsituatie. Die is sinds het afsluiten van dat GSP nog nooit uitgeroepen. De huidige macro-economische cijfers laten geen ander conclusie over dan dat er nu wel degelijk over de gehele linie in de Europese Unie van zo'n financiële noodtoestand zou kunnen rechtvaardigen. Nood breekt wetten. De waarde van de euro tegenover de dollar is al zo lang stijgende, dat de euro wel tegen een stootje lijkt te kunnen.

Bovendien is een afwijking van de afspraak in het GSP altijd tijdelijk en onder strikte voorwaarde van een nader af te spreken groeipad terug naar de oorspronkelijke tekortnorm, die op zich intact blijft. Het strak vasthouden aan de officiële EMU-tekortnorm heeft grote gevolgen voor het daarvan afgeleide begrotingstekort en voor de begrotingsdiscipline die daardoor afgedwongen wordt. Het robuuste begrotingssaldo, gecorrigeerd voor conjunctuur stand, gasbaten en rente, loopt op van -2,6 procent bbp in 2008 naar -6,6 procent in 2009 en daalt weer tot -4,8 procent in 2010 (tabel 1 bij het artikel van De Kam). Het GSP zegt overigens niets over het structurele tekort of het robuuste tekort, maar heeft wel grote gevolgen voor de begrotingsdiscipline, zoals tabel 2 bij het artikel van De Kam laat zien. Het financieringstekort wordt logisch en automatisch weer kleiner als de economische groei weer aantrekt. Amerikaanse economen verwachten weer een substantiële economische groei van de wereld-economie in de loop van 2010. Zij zien daarvan al de eerste voortekenen. Een aanhoudende stijging van de beurskoersen wordt meestal een half jaar later gevolgd door stijging van de reële economie, en dus

door economische groei. En de beurskoersen in de Verenigde Staten en in Europa lijken sinds meer dan een maand hun dieptepunt voorbij. Stijging van het beleggers- en aandeelhoudersvertrouwen wordt altijd met enige vertraging gevolgd door stijging van het consumentenvertrouwen en producentenvertrouwen, en dus door meer bestedingen en meer productie. Sweder van Wijnbergen zit ook op deze lijn in zijn artikel 'Miljoenennota is op drijfzand gebaseerd' (Van Wijnbergen, 2009).

Bovendien is het nu eens een keer een groot voordeel dat Nederland een kleine open economie is. Daardoor is het land economisch erg afhankelijk van het buitenland. En daarom is vooral profijet betrokken van de economische stimuleringsmaatregelen van Duitsland en Frankrijk. En dan zijn er ook nog de automatische stabilisatoren in de vorm van vooral de sociale zekerheidsuitkeringen, die vanzelf de koopkracht en dus de bestedingen op peil houden in tijden van economische neergang.

De 21 ambtelijke commissies

Onder het motto Regeren is vooruitschuiven worden maar liefst 21 beleidsthema's geordende ambtelijke voorbereidingscommissies ingesteld die zonder enig taboe alle bezuinigingsmogelijkheden in kaart moeten brengen. En dat zonder enige politieke richtlijnen en zonder enige politieke sturing vooraf. Dat daarop geen enkel politiek taboe meer rust is mooi, maar wat moet dat nou allemaal opleveren? Het kan niet anders, of dat wordt een groslijst van rijp en groen door elkaar zonder enige politieke prioritering en afweging. Dat die politieke prioritering en afweging alsnog achteraf komt door het kabinet, is een schone belofte waar na vele jaren Prinsjesdag niet veel geloof aan kan worden gehecht.

Bovendien, wat levert dat hele circus nu meer op dan wat al lang bekend is sinds het werk dat de werkgroep-Gerritse begin dit jaar verricht heeft (Ministerie van Financiën, 2009). Het werkgroep-rapport dateert van februari 2009, maar is blijkbaar door iedereen al lang vergeten en dat is doodzonde. Het rapport behoeft alleen maar een actualisering met nieuwe cijfers en berekeningen. En dat kan binnen een paar weken gebeurd zijn, daar heeft men echt geen half jaar voor nodig. Maar daar is wel politieke leiding en politieke stuurmanskunst voor nodig en die ontbreekt per definitie waar politieke verdeeldheid binnen de coalitie heerst over onze toekomstige economische orde en over de rol van de overheid daarin. Dat vereist een herdefiniëring van de verhouding tussen politiek/staat/overheid en

maatschappij/samenleving. Niet voor niets vervalt de huidige coalitie steeds meer in de betuttelende overheid; wat dat betreft volgen CDA en CU hun aloude politieke instincten in ethisch-morele kwesties en de PvdA doet dat in economische kwesties.

Prudent ombuigen en lasten verzwaren

Het financierings- en begrotingstekort worden dus vanzelf kleiner als de economische groei aantrekt. Als die groei te lang uitblijft, moet men voorlopig leren leven met aanhoudende tekorten, maar dat heeft weer een exploderende groei van de staatschuld tot gevolg. De rentebetalingen daarvoor zetten op termijn de andere overheidsuitgaven onder grote druk (*bad money drives out good money*) en de afbetaling van de schulden komt onherroepelijk op de schouders van toekomstige generaties terecht. Dan moeten overheidsuitgaven omlaag of overheidsinkomsten omhoog. Dat komt dus neer op uitgavenombuiging of lastenverzwaring, meer mogelijkheden zijn er logisch niet, of een combinatie van beide natuurlijk.

Ombuigingen aan de uitgavenzijde en lastenverzwaring aan de inkomstenzijde van de begroting hebben beide negatieve effecten. Theo Stevers, emeritus hoogleraar Openbare Financiën in Tilburg, maakte al het onderscheid tussen macro-economische bestedingseffecten van de begroting en de micro-economische programma-effecten (Stevens, 1971). Arnold Heertje zou dat welvaartseffecten noemen. Lastenverzwaring haalt koopkracht bij de burgers weg en tast dus hun bestedingsmogelijkheden aan. Uitgavenverlaging heeft vooral programma-effecten omdat de voorziening van allerlei quasicollectieve goederen dan omlaag gaat. De redenering geldt natuurlijk *ceteris paribus*. Dat betekent dus dat beide, lastenverzwaringen en uitgavenombuigingen, met de nodige prudentie ter hand moeten worden genomen. Van beide moeten de negatieve bestedingseffecten en de negatieve programma-effecten geminimaliseerd worden. Dat vereist een zorgvuldige kosten-batenanalyse vooraf (*ex ante*-evaluatie). Dat heeft de werkgroep-Gerritse toen niet gedaan. Dat zou dus nu bij een actualisering van het werk van de werkgroep-Gerritse wél moeten gebeuren. En daarvoor is wel politieke sturing en leiding nodig, maar daarvoor is de coalitie te zeer verdeeld.

Daarop vooruitlopend kan het volgende al wel gezegd worden. Lastenverzwaring betekent hogere prijzen voor collectieve goederen, via heffingen en retributies, voor de burgers. Dat betekent dat zij voor dezelfde waar meer zullen moeten betalen met de nodige bestedingseffecten, of zij kopen er minder van in het geval dat er een keuzemogelijkheid is, met ook weer programma-effecten. Bij belastingverhoging is er helemaal geen keuze, dus daar domineren de bestedingseffecten. Belastingverhoging brengt altijd verstoringseffecten op markten met zich mee. Belastingen op arbeid verhogen de arbeidskosten en dragen zo bij tot werkloosheid. Zij verdienen dan ook niet de voorkeur. Verhoging van de indirecte belas-

tingen (btw en accijnzen) tast de koopkracht aan. Verhoging van de belasting op kapitaal jaagt ondernemingen Nederland uit. Soms domineren de bestedings-effecten van belastingverhoging en in andere gevallen de programma-effecten. Het blijft lastig om de lastenverzwaring en belastingverhoging te vinden met de minste pijn. Laat het CPB dat allemaal maar eens mooi doorrekenen.

Bij uitgavenverlaging moeten vooral de programma-effecten geminimaliseerd worden. Dat betekent dat daarbij de voorziening van collectieve goederen ontzien moet worden: te denken valt aan infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg. Als daar de bezuinigingen toch worden gezocht, moet vooral geprobeerd worden hetzelfde (de Q) ,liefst nog beter, te leveren tegen minder kosten (de P). Handhaving en verbetering van de Q vergt veel van de innovatiekracht van de aanbieders. Verlaging van de P betekent minder menskracht of minder salaris. Verder moet gezocht worden naar bezuinigingen in sectoren buiten de collectieve goederenvoorziening, dus binnen de regelgevingsector, vooral waar overbodige en ineffectieve regelgeving wordt voortgebracht. Dan kan gedacht worden aan die ministeries, die vooral elkaar bezig houden met beleidnota's en regelgeving en die dus geen directe klanten hebben. Dat betekent dus een geheel andere agenda voor een tweede werkgroep-Gerritse.

Conclusie

De Miljoenennota 2010 stemt niet tot vrolijkheid. Maar niet zozeer om wat er allemaal aan concrete maatregelen in aangekondigd wordt, maar meer om wat er niet in staat. Wat er wel in staat betekent vooral vooruitschuiven van pijnlijke beslissingen naar voorbereidende ambtelijke commissies, die precies gaan doen wat nu juist de verkeerde prioriteit heeft. Een actualisering van de werkgroep-Gerritse met duidelijke politiek vastgestelde richtlijnen en beleidscriteria verdient de hoogste prioriteit; en precies dat doen wij dus niet. In politiek Den Haag is het dus nog lang niet alle hens aan dek.

LITERATUUR

Stevens, T. (1971) *Openbare financiën en economie*. Leiden: H.E. Stenfert Kroese.

Ministerie van Financiën (2009) *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensivering*. Werkgroep-Gerritse. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Wijnbergen, S. van (2009) *Miljoenennota is op drijfzand gebaseerd*. NRC Handelsblad, 15 september.