

Procyclisch beleid remt economisch herstel

Het voorgenomen overheidsbeleid brengt het begrotingstekort omlaag. Voor stimulerend beleid is geen ruimte, wil Nederland voldoen aan Europese begrotingsafspraken. Mede door het restrictieve begrotingsbeleid verloopt het economisch herstel voorsnel traag. De verbetering van het begrotingssaldo is vrijwel volledig te danken aan een aanzienlijke verzwaring van de collectieve lasten. De begrotingsdiscipline laat te wensen over.

FLIP DE KAM
Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit
Groningen

Na de zomer van 2011 verzeilde de Nederlandse economie in een recessie, voor de tweede maal binnen drie jaar. Als nawee van die dubbele dip krimpt de bedrijvigheid dit jaar. Voor komend jaar wordt een licht herstel voorzien (tabel 1). Uitgangspunt bij deze prognose van het Centraal Planbureau is dat de eurocrisis niet escaleert. In dit beeld van een zwak groeiherstel past dat de werkgelegenheid krimpt, zowel in de marktsector als bij de overheid.

Grote delen van de bevolking voelen de gevolgen van de aanhoudende crisis aan den lijve. De werkloosheid loopt verder op. Volgens het statische koopkrachtoverzicht gaat de helft van de huishoudens er dit jaar 1¼ procent of meer op achteruit, onder andere doordat de stijging van de cao-lonen gemiddeld achterblijft bij die van de prijzen. Volgend jaar verliest de helft van de huishoudens ¾ procent koopkracht of meer. De cao-lonen stijgen dan naar verwachting gemiddeld weliswaar iets sneller dan de prijzen, maar bezuinigingen en lastenverzwaringen eisen hun tol. De feitelijke koopkrachtontwikkeling van werknemers is overigens gemiddeld genomen iets gunstiger dan de statische overzichten suggereren, omdat de incidentele loonontwikkeling naar verwachting positief is.

De in tabel 1 samengevatte kerngegevens zijn onvoldoende voor een integrale beoordeling van de stand van de vaderlandse economie. Terecht wordt in de inleidende paragraaf van de Miljoenennota beklemtoond dat Nederland een hoogontwikkeld en welvarend land is. Ons land staat mondiaal in de top drie, wanneer landen worden gerangschikt op basis van gezondheid, onderwijsniveau en inkomen. Na Oostenrijk kent Nederland binnen de Europese Unie de laagste werkloosheid. Afgezien van de inwoners van Luxemburg hebben Nederlanders binnen de EU gemiddeld het hoogste inkomen, dat internationaal gezien relatief gelijk is verdeeld.

De Europese Commissie (EC) evalueert de economie van de lidstaten periodiek aan de hand van tien indicatoren. Momenteel schiet Nederland dan toch op vier punten tekort (CBS, 2012, p. 227). De schuld van de particuliere sector ligt 60 procent van het bruto binnenlands product (bbp) boven de door de EC nog acceptabel geachte grenswaarde van 160 procent bbp. Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans ligt in de jaren 2011–2013 ver boven de door de EC aangehouden limietwaarde van 6 procent bbp. En het begrotingstekort en de schuld van de overheid zijn te hoog.

De tegenhanger van het overschot op de lopende rekening is dat een omvangrijk deel van de nationale besparingen in de vorm van investeringen en beleggingen uitstroomt naar het buitenland. Dit roept de vraag op of niet een groter deel van de besparingen in het binnenland tot besteding kan komen, op een manier die de overheidsbegroting niet rechtstreeks belast. Pensioenfondsen zouden – op strikt zakelijke condities – een groter deel van hun voor belegging beschikbare middelen kunnen gebruiken voor investeringen in de Nederlandse infrastructuur, in de vorm van langlopende leningen met indexatie voor toekomstige inflatie. De overheid zou zich zo nodig voor de aflossing van zulke leningen garant kunnen stellen. Die garanties zouden wel moeten voldoen aan de eisen van het Toetsingskader Risicoregelingen (Tweede Kamer, 2012, p. 95).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

UITVOER ALS SLEUTEL VOOR HERSTEL

Aangezien de consumptie van huishoudens, de overheidsbestedingen en de investeringen van het bedrijfsleven en in woningen op afzienbare termijn niet of amper bijdragen aan de groei van het bbp-volume, drijft het voor volgend jaar voorziene lichte herstel bijna volledig op de uitvoer (tabel 2). De particuliere consumptie staat aanhoudend onder druk, doordat het geaggregeerde reëel beschikbaar inkomen van huishoudens al vier jaar achtereenvolgend krimpt, terwijl dalende huizenprijzen een negatief vermogenseffect oproepen. De contractie van de overheidsbestedingen is de resultante van tamelijk ingrijpende bezuinigingsmaatregelen, waarvan de invloed deels wordt geneutraliseerd door met name de voortgaande stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven.

De uitvoerprestaties moeten het herstel dus dragen. Circa driekwart van onze export gaat naar landen in Europa, waar de bedrijvigheid – vooral door het alom gevoerde restrictieve begrotingsbeleid – op het ogenblik vrijwel stagneert of afneemt. De raming van de economische ontwikkeling in 2012 en 2013 kent mede hierom een nog grotere onzekerheidsmarge dan gebruikelijk is.

AANPAK BEGROTINGSTEKORT

De dubbele dip raakt ook het overheidsbudget. De belastingontvangsten staan onder druk, terwijl de collectieve uitgaven – zoals die voor uitkeringen aan werklozen en inkomensafhankelijke toeslagen – onder invloed van de tegenzittende conjunctuur oplopen. Daar komt bij dat een aantal landen, waaronder Nederland, in het jongste verleden veel geld heeft moeten lenen om de financiële sector te ondersteunen. Schuld en begrotingssaldo van de overheid worden doorgaans gerelateerd aan de omvang van de economie. Het negatieve noemereffect van een nagenoeg stagnerend bbp draagt bij aan het sterk verslechterde beeld van de overheidsfinanciën. Vlak voor de kredietcrisis voldeed Nederland ruimschoots aan twee criteria uit het Stabiliteits- en Groeipact. De EMU-schuld (verder: overheidsschuld) bedroeg in 2007 slechts 45 procent bbp. Het EMU-saldo van uitgaven en ontvangsten van de overheid (verder: het begrotingssaldo) was positief. Dit jaar staat de schuldquote 11 procentpunten boven de vol-

gens de Europese verdragsregels maximaal toegestane 60 procent bbp. De begroting toont een tekort van 3,7 procent bbp.

Net zoals een aantal andere landen uit de eurozone heeft Nederland zich verplicht het begrotingstekort in 2013 terug te brengen tot 3 procent bbp. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte voorziet daartoe in een pakket tekortverbeterende maatregelen tot een bedrag van bijna 15 miljard euro. Dit pakket bestond voor twee derde deel uit (netto) ombuigingen en voor een derde deel uit (netto) lastenverzwaringen. Afgelopen voorjaar kwam vast te staan dat dit onvoldoende was om de eerdere toezegging aan de EC gestand te kunnen doen. De regeringspartijen VVD en CDA wisten met gedoogpartner PVV vervolgens geen overeenstemming over nieuwe maatregelen te bereiken. Een analyse van het regeerakkoord van het nu demissionaire kabinet wees al eerder nadrukkelijk op de grote budgettaire risico's die met de gedoogconstructie samenhangen, omdat de PVV zich in 2010 alleen verbond aan de destijds expliciet in het financieel kader bij het regeerakkoord benoemde maatregelen (De Kam, 2011, p. 71).

Daarop diende het kabinet dit voorjaar zijn ontslag in, hoewel dat staatsrechtelijk niet geboden is. Vervolgens sloot het demissionaire kabinet een akkoord met D66, GroenLinks en de ChristenUnie om het begrotingstekort terug te drukken tot 3 procent bbp of minder. Dit Begrotingsakkoord 2013 omvat een pakket maatregelen ter grootte van ruim 12 miljard euro. Het bestaat voor vier vijfde deel uit lastenverzwaringen.

BEGROTINGSTEKORT KLEINER EN SCHULDQUOTE STIJGT

Dankzij het al in gang gezette en voor komend jaar nog voorgenomen beleid neemt het begrotingstekort in het lopende en het komende jaar af. Het tekort komt in 2013 naar verwachting uit op 2,7 procent bbp, dus beneden de plafondwaarde uit het Stabiliteits- en Groeipact van 3 procent bbp. Zonder het Begrotingsakkoord 2013 zou het tekort volgend jaar zijn uitgekomen op 4,4 procent bbp. De verbetering van het begrotingssaldo tussen 2011 en 2013 van 1,8 procent bbp wordt blijkens tabel 3 vrijwel geheel bereikt door de collectieve lasten te verzwaren, en amper via een verlaging van het niveau van de collectieve uitgaven (in procenten bbp).

Economische kerngegevens

TABEL 1

Jaar	2011	2012	2013
Bruto binnenlands product (verandering in procenten)	1	-½	¾
Werkloze beroepsbevolking (niveau, maal duizend personen)	390	470	520
Koopkrachtverandering (in procenten, mediaan alle huishoudens)	0,9	-1¾	-¾
Saldo lopende rekening (niveau, in procenten van het bbp)	8,3	8,4	9,5

Bron: Centraal Planbureau, 2012a, p. 59

Bestedingen in de Nederlandse economie, in procenten

TABEL 2

	Aandeel in 2010	Verandering		
		2011	2012	2013
Uitvoer (exclusief energie)	30	4,3	4¼	4¼
Consumptie huishoudens	33	-1	-1	0
Bedrijfsinvesteringen	5	10	-2¾	3¼
Investeringen in woningen	4	6,5	-3¼	-¼
Overheidsbestedingen	28	-0,6	-¾	-¾

Bron: Centraal Planbureau, 2012a, p. 11 en p. 34; 2012b, p. 52

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Het lastenpeil loopt in twee jaar tijd met 1,6 procent bbp (10 miljard euro) op. Met lastenverzwarende maatregelen is zelfs een nog aanzienlijk hoger bedrag gemoeid: 2,6 procent bbp (15 miljard euro). Bedrijven zien hun lasten in twee jaar tijd met 7 miljard euro stijgen, gezinshuishoudens met 8 miljard euro. Deze forse beleidsmatige stijging van de lastendruk wordt deels weer teniet gedaan, doordat de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten sterk achterblijft.

De overheidsuitgaven (uitgedrukt in procenten bbp) dalen ten opzichte van 2011, met name bij het openbaar bestuur, vooral door de ombuigingen op apparaatskosten en de nullijn voor ambtenarensalarissen. De uitgavenquoten voor zorg en sociale zekerheid lopen op. Als uitkomst van beide tegengestelde bewegingen zakt het uitgavenpeil in 2011 en 2012 per saldo met 0,4 procent bbp.

De geraamde tekortvermindering tussen 2011 en 2013 is internationaal gezien groot (Centraal Planbureau 2012a, p. 41). Ook het structurele, voor de invloed van de stand van de conjunctuur gecorrigeerde begrotingssaldo verbetert. Dit is van belang, gezien de aanbeveling van de Europese Commissie dat het structurele saldo over de periode 2011–2013 jaarlijks met gemiddeld 0,75 procent moet verbeteren. Ook op dit punt voldoet Nederland dus aan de eisen.

De schuldquote van de overheid loopt tussen 2011 en 2013 op met 6,3 procent bbp. Het beeld van de ontwikkeling van de overheidsschuld is nog enigszins geflatteerd, omdat gemeenten, provincies en waterschappen verplicht worden vanaf volgend jaar bij 's Rijks schatkist te gaan bankieren. Doordat zij hun middelen aan het Rijk moeten toevertrouwen, hoeft de centrale overheid circa 6 miljard euro (1 procent bbp) minder op de geld- en kapitaalmarkt te lenen. Hierdoor pakt de schuldquote bijna 1 procentpunt bbp lager uit.

Op het in de stukken gepresenteerde begrotingsbeeld rust wel een hypotheek. Van ruim 3 miljard euro aan beleidsvoornemens voor 2013 uit het Begrotingsakkoord en de rijksbegroting is de parlementaire behandeling nog niet afgerond (Tweede Kamer, 2012, p. 63). De omvangrijkste door het parlement nog te behandelen post betreft de voorgenomen belastingheffing over de werkgeversvergoeding, die veel werknemers voor hun reiskosten ontvangen. De beoogde opbrengst van deze 'forensenbelasting' bedraagt 1,4 miljard euro. De twee partijen die op dit moment met elkaar in gesprek zijn over de vorming van een nieuw kabinet – de VVD en de PvdA – hebben zich publiekelijk tegen deze heffing gekeerd. Zij zullen het eens moeten worden over een of meer alternatieve dekkingsmaatregelen, op straffe van een verslechterende van het begrotingsbeeld.

VAN PROGRESSIEFACTOR NAAR DEGRESSIEFACTOR

De progressiefactor toont het verband tussen de ontwikkeling van de belastingopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid, ten opzichte van de groei van het nominale bbp. In deze term verwijst 'progressie' naar het vroeger vanzelfsprekende verband tussen beide grootheden. Nam het bbp nominaal met 1 procent toe, dan stegen de belastingontvangsten in de jaren 1960–1994 bij ongewijzigde fiscale wetgeving 'endogeen' met gemiddeld 1,15 procent (Caminada, 1996, p. 179). De Studiegroep Begrotingsruimte (2012, p. 17) rapporteert nu een omslag: de groei van de belastingopbrengst blijft al

Kerngegevens overheidsfinanciën, in procenten bbp

TABEL 3

Jaar	2011	2012	2013
Bruto collectieve uitgaven	49,8	49,9	49,4
Collectieve lasten	38,4	39,0	40,0
Niet-belastingmiddelen	6,9	7,3	6,6
Totale ontvangsten	45,2	46,3	46,6
Begrotingstekort	4,5	3,7	2,7
Structureel tekort	3,4	2,1	1,2
Overheidsschuld	65,5	71,4	71,8

Bron: Centraal Planbureau, 2012a, p. 41

twintig jaar structureel achter bij die van het nominale bbp. Inmiddels kan de progressiefactor dus beter worden omgedoopt tot 'degressiefactor'.

Op zoek naar verklaringen voor deze ontwikkeling heeft de Studiegroep gekeken naar het beloop van de progressiefactor van onderscheiden belastingsoorten afzonderlijk. Die van de vennootschapsbelasting ligt sinds de eeuwwisseling beneden de 1. De opbrengst van de inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen blijkt gevoelig te zijn voor grondslagversmalling. De grondslagerosie door de hypotheekrenteaftrek is fors toegenomen. Sinds het begin van deze eeuw zijn de pensioenpremies verhoogd, wat eveneens leidt tot een forse uitholling van de heffingsgrondslag.

Tot enkele jaren geleden kwam het voortschrijdend tienjaarsgemiddelde van de progressiefactor van de omzetbelasting vrijwel voortdurend uit op dichtbij 1. In de afgelopen vier jaar is het reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen aanhoudend gedaald. Sinds het uitbreken van de economische crisis neemt de waarde van de consumptie van gezinshuishoudens, en daarmee de btw-grondslag, echter kennelijk af in verhouding tot het bbp. Bovendien neemt het budgetaandeel van de van btw-heffing vrijgestelde gezondheidszorg voortdurend toe. Ook de progressiefactor van de btw ligt nu duidelijk beneden de 1.

Opvallend is verder hoe sterk de opbrengst van twee autobelastingen, de motorrijtuigenbelasting en de bpm, achterblijft bij de groei van de economie, ook los van beleidsmaatregelen die beogen de aanschaf van groene auto's te stimuleren.

Het aandeel van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in het bbp ten slotte is jarenlang sterk gestegen onder invloed van oplopende huizenprijzen en toenemende verhuismobiliteit. De economische crisis heeft die trend gekeerd.

PROGRESSIEFACTOR EN KABINETSFORMATIE

Bij de onderhandelingen tijdens de lopende kabinetsformatie zijn vanzelfsprekend tal van financieel-economische onderwerpen geagendeerd. Alle beleidsmaatregelen die in bespreking komen, worden afgezet tegen een door het Centraal Planbureau uitgestippeld 'basispad', waarlangs de Nederlandse economie in de periode 2013–2017 voortgaat. Dit basispad is

Begrotingsdiscipline. Afwijkingen ten opzichte van uitgavenplafonds, in miljard euro

TABEL 4

Jaar	2009	2010	2011	2012
Rijksbegroting in enge zin	-0,8	-2,7	-1,7	-1,8
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	-0,5	0,3	-0,2	0,7
Budgettair Kader Zorg	1,7	1,6	2,0	1,2
Totale uitgavenkader	0,4	-0,8	0,2	0,0

Bron: *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009* (p. 20), *2010* (p. 29) en *2011* (p. 25); *Tweede Kamer*, 2012, p. 76

de uitkomst van een batterij veronderstellingen, bijvoorbeeld over hoe de voor ons land relevante wereldhandel zich in de aankomende vier jaar zal ontwikkelen. Uitgangspunt bij de raming van uitgaven en ontvangsten van de overheid op het basispad is dat bestaande wetgeving en eerder door Haagse politici gemaakte afspraken onverkort van kracht blijven: ongewijzigd beleid.

Het basispad voor de jaren 2013–2017 impliceert een waarde voor de progressiefactor van 0,8. Dit is dus de resultante van de geraamde groei van het bbp met gemiddeld 1,5 procent per jaar en de daarbij geraamde endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. Zou de jaarlijkse economische groei lager uitkomen dan de door het CPB veronderstelde 1,5 procent, dan valt wellicht met een nog lagere progressiefactor rekening te houden. Voor de magere jaren 2011–2013 valt uit de begrotingsstukken namelijk een extreem lage waarde van de progressiefactor af te leiden, van achtereenvolgens 0,09, 0,33 en 0,48. Daarom stijgt het macro-economische belastingpeil van 2011 op 2013 minder (met circa 10 miljard euro) dan strookt met de beleidsmatige lastenverzwaring via tarief- en grondslagmaatregelen, die gezinshuishoudens en ondernemingen op microniveau ervaren (15 miljard euro).

De lastenstijging is desalniettemin ongekend groot. Uiteraard was het ook mogelijk geweest om het tekort terug te brengen tot beneden de door Brussel gehanteerde plafondwaarde van 3 procent bbp door meer op de overheidsuitgaven te bezuinigen. Kennelijk ontbrak het hiervoor vereiste politieke draagvlak.

Na een diepe financieel-economische crisis kan het vele jaren duren, voordat de economie weer echt gaat groeien. Mocht dit ook na de Grote Recessie het geval zijn, dan bestaat gerede kans op een vooreerst blijvend lagere degressiefactor dan de 0,8 waarmee in het basispad van het CPB en bij de kabinetsformatie wordt gerekend. In dat geval zal het nieuwe kabinet er niet aan ontkomen om ten opzichte van het basispad jaar-in-jaar-uit de lasten via tarief- en grondslagmaatregelen verder te verzwaren. Tenzij meer wordt bezuinigd.

BEGROTINGSDISCIPLINE VERSLAPT

Bij elke kabinetsformatie worden uitgavenplafonds vastgesteld voor drie budgetsectoren. Het plafond voor de zorguit-

gaven ligt vast in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Tussentijds optredende tegenvallers bij de uitgaven moeten binnen elk van de drie deelkaders via compenserende ombuigingen worden opgevangen. In strijd met deze begrotingsregel wordt het BKZ elk jaar opnieuw fors overschreden, zonder dat tijdig compenserende maatregelen zijn getroffen. In uitzonderlijke gevallen mogen zulke overschrijdingen ook worden goedge maakt door de uitgavenoverschrijding bij een ander deelkader. Deze uitzondering is regel geworden.

De budgetdiscipline is de laatste jaren niet volledig gehandhaafd. In 2009 (oud-minister Bos) en 2011 (demissionair bewindsman De Jager) is het totale uitgavenkader blijkens opeenvolgende afleveringen van het Financieel Jaarverslag van het Rijk met enkele honderden miljoenen euro overschreden (tabel 4). De cijfers voor de zorguitgaven zijn bovendien voorlopig, omdat het jaren duurt voordat de zorgverzekeraars alle declaraties van de zorgaanbieders hebben verwerkt. Uiteindelijk vallen de overschrijdingen van het BKZ hierdoor nog hoger uit, maar hiervoor wordt in het Financieel Jaarverslag geen voorziening getroffen. De uiteindelijke realisatiecijfers worden nooit gepubliceerd.

Op papier sluit het uitgavenbeeld voor 2012. Maar dat was in de Miljoenennota 2012 (bijlagen, p. 9) ook het geval voor 2011, terwijl uit de Miljoenennota 2013 blijkt dat het totale kader in 2011 wel degelijk is geschonden. Eerst in mei 2013 zal uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 blijken in welke mate de begrotingsdiscipline in dit jaar is gehandhaafd.

CONCLUSIE

Het in dit artikel toegelichte begrotingsbeleid voor 2013 kan nog wezenlijk veranderen. De vijf partijen die kort voor de zomer het Begrotingsakkoord 2013 sloten, beschikken na de Kamerverkiezingen samen immers over slechts 70 zetels, terwijl de voortgang met de formatie van een nieuw kabinet en de inhoud van het komende regeerakkoord onzeker zijn. De kans lijkt echter niet groot dat de dit najaar door het parlement vastgestelde begroting de bestedingen zal stimuleren. Dat is een door het knellende keurslijf van Europese begrotingsafspraken gemiste kans.

LITERATUUR

- Caminada, K. (1996) *De progressie van het belastingstelsel*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- CBS (2012) *De Nederlandse economie 2011*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Planbureau (2012a) *Macro Economische Verkenning 2013*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2012b) *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012) *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Tweede Kamer (2012) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013:33400(1)*.