



Spindoctors aan de macht

Het uitgestippelde beleid verbetert het begrotingssaldo in de lopende kabinetsperiode met 1,4 procent bbp, uitsluitend door hogere collectieve lasten. Haagse spindoctors proberen te verhullen dat de ingeboekte ombuigingen de uitgaven voor nieuw beleid overtreffen.

Begin februari sloten CDA, PvdA en CU hun Coalitieakkoord. Vervolgens reisden de bewindslieden gedurende honderd dagen stad en land af om met burgers in gesprek te raken over het te voeren beleid. De gevolgde procedure blijft wonderlijk. Burgers hadden enkele maanden eerder de leden van een sterk vernieuwde Tweede Kamer gekozen. Het had meer voor de hand gelegen dat het kabinet van meet af aan een intensieve dialoog met de volksvertegenwoordiging was aangegaan. De ministers rondden hun poging om uit de Haagse kaasstolp te breken af met de presentatie van de glossy *Samen werken, samen leven* (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). Dit beleidsprogramma voor de periode 2007–2011, aan het volk verkocht als een nadere uitwerking van het Coalitieakkoord, bood geïnteresseerden geen aanvullende informatie over de collectieve financiën. Voor veel geld ingehuurde spindoctors gebruikten de 83 rijk geïllustreerde bladzijden van het drukwerkje om

de voor zorg, onderwijs, veiligheid en wijkvernieuwing beschikbaar gestelde 5,7 miljard euro breeduit te etaleren. Over bij de kabinetsformatie eveneens afgesproken bezuinigingen, ter grootte van 5,8 miljard euro, letterlijk geen woord.

Belangstellenden keken daarom uit naar Prinsjesdag. Dan zou schatkistbewaarder Bos zijn eerste begroting aanbieden, ongetwijfeld met een nadere invulling van de beleidsvoornemens voor de periode tot en met 2011. De ruim twee weken geleden publiek gemaakte begrotingen van ministeries en speciale fondsen meten samen vijftien strekkende centimeter. Gezien de deadline voor dit artikel ontbrak de tijd om al die stukken door te ploegen. Je zou verwachten dat essentiële informatie ook handzaam samengevat in de *Miljoenennota 2008* (MN) is te vinden. Dit blijkt niet het geval te zijn. Voor een goed en onafhankelijk overzicht van de overheids financiën is raadpleging van hoofdstuk vijf van de *Macro Economische Verkenning 2008* (MEV) van het Centraal Planbureau over de collectieve sector onontbeerlijk.

Economie zomert

De MEV schetst een uitgesproken rooskleurig beeld. Als de dreigende financiële crisis wordt bezworen, de dollar geen tuimeling maakt en de olieprijs niet

FLIP DE KAM

Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

explodeert, dan draait de Nederlandse economie in 2008 voor het derde achtereenvolgende jaar op volle toeren. Wel zwakt het expansietempo van het bruto binnenlands product een tikkeltje af; zie de onderste regel van tabel 1. Desondanks neemt de *output gap* – het verschil tussen het feitelijke en het potentiële productieniveau – komend jaar verder toe, want de voorziene groei van het bbp met 2½ procent ligt nog steeds boven de potentiële groei (circa 2¼ procent). Oplopende spanningen in de economie zijn vooral voelbaar op de arbeidsmarkt. De werkloosheid daalt tot vier procent, bijna anderhalve punt beneden het niveau van de evenwichtswerkloosheid. Door krapte op de arbeidsmarkt trekt de contractloonstijging in de marktsector naar verwachting aan van 1¾ procent in 2007 tot 3¼ procent in 2008. Doordat ondernemers de stijgende loonkosten voor een deel doorberekenen aan hun afnemers, dikt de inflatie fractioneel aan tot twee procent.

De voor het komend jaar geraamde bescheiden groeivertraging ligt niet aan de consumenten. Hun bestedingen nemen evenals in 2007 met twee procent toe. Maar de vraag uit het buitenland zwakt iets af, evenals de groei van orders voor investeringsgoederen (exclusief woningen). De bestedingen van de overheid groeien volgend jaar slechts weinig, omdat voorgenomen ombuigingen en intensiveringen van het nieuwe kabinet elkaar nagenoeg in evenwicht houden.

Collectieve sector

De bruto collectieve-uitgavenquote loopt dit jaar voor het eerst sinds 2003 weer wat op, naar 46,4 procent van het bbp. Komend jaar komt daar nog een tiende procentpunt bij; zie de bovenste regel van tabel 2.

Het collectieve-lastenpeil blijft in 2006 en 2007 stabiel. In 2008 stijgt het met een half procentpunt. Hier is de invloed zichtbaar van lastenverzwaringen die optellen tot per saldo vijf miljard euro. Daarvan komt drie miljard euro ten laste van gezinnen, 1¾ miljard euro ten laste van bedrijven en een kwart miljard euro ten laste van de overheid als werkgever. Behalve via collectieve lasten worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. Deze opbrengsten fluctueren nogal. Dit komt hoofdzakelijk door schommelingen in de omvang van de aardgasbaten. In 2007 lopen de gasbaten terug, onder andere als gevolg van de

tabel 1

Bestedingen en economische groei¹

	2006	2007	2008
Particuliere consumptie	2¾	2	2
Bedrijfsinvesteringen	10	5¼	4¾
Uitvoer binnenlandse productie	4	4	3½
Overheidsbestedingen	2¾	2½	¾
Bruto binnenlands product	3	2¾	2½

¹ Jaarlijkse verandering in procenten.

Bron: Centraal Planbureau (2007a)

tabel 2

Kerngegevens collectieve sector (% bbp)

	2006	2007	2008	2011
Collectieve uitgaven	46,2	46,4	46,5	46,5
Belastingen + premies	39,5	39,5	40,0	40,9
Niet-belastingmiddelen	7,4	6,6	7,1	6,6
	46,9	46,1	47,1	47,5
Feitelijk begrotingssaldo	0,6	-0,3	0,7	1,1
Robuust begrotingssaldo¹	-0,1	-1,0	-1,1	0,2

¹ Saldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2007a, 2007b)

hoge temperaturen in de eerste helft van het jaar. De opwarming van de aarde noopt tot investeringen in waterkeringen, maar laat dus ook aan de ontvangstenkant van de rijksbegroting sporen na. Voor 2008 verwacht het CPB weer hogere gasbaten, uitgaande van normale temperaturen en een verdere stijging van de olieprijs (waaraan de gasprijs is gekoppeld).

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt het beloop van het saldo van de begroting. Het overschot uit 2006 slaat dit jaar om in een tekort van 0,3 procent bbp. In 2008 wordt het saldo naar verwachting weer met zwarte inkt geschreven (0,7 procent bbp). De saldoverbetering is vooral toe te schrijven aan sterk toenemende aardgasbaten (0,6 procentpunt) en de aanhoudend gunstige conjunctuur. De gasbaten zijn eindig, de licht verhitte conjunctuur zal op termijn afkoelen. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom het robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. Het beloop van het robuuste saldo maakt duidelijk dat het begrotingsbeleid in 2007 en 2008 niet bijdraagt aan toekomstbestendige collectieve financiën. Wat dit betreft, heeft het kabinet nu al bijna twee kostbare jaren verspeeld.

Op Prinsjesdag publiceerde het Centraal Planbureau (2007b) ook een verkenning van de vooruitzichten voor de vaderlandse economie in de gehele komende kabinetsperiode. De economische groei in dit scenario voor 2008–2011 bedraagt potentieel gemiddeld 2¼ procent per jaar, want het arbeidsaanbod groeit met een half procent per jaar en de arbeidsproductiviteit verbetert jaarlijks met 1¾ procent. Het CPB gaat voor 2011 uit van een neutrale stand van de conjunctuur, dus een jaar zonder positieve of negatieve output gap. Vanwege de geleidelijke afbouw van de positieve output gap van 1¼ procent in 2007 ligt de feitelijke groei in de periode 2008–2011 gemiddeld ¼ procent beneden de potentiële groei. Zij bedraagt in de visie van het planbureau dus twee procent per jaar. Uit de MEV blijkt echter dat de positieve output gap in 2008 verder toeneemt tot 1½ procent. Wanneer deze in de daarna resterende drie jaar van de kabinetsperiode zou oplossen, komt de gemiddelde groei in de periode 2009–2011 uit op 1¾ procent per jaar. Onduidelijk is in welke mate deze lagere feitelijke groei de uitkomsten van het CPB-scenario voor de particuliere koopkracht en de collectieve financiën raakt.

De koopkracht van huishoudens blijft in 2008 gemiddeld ongeveer stabiel; in 2009 tot en met 2011 bedraagt de verwachte koopkrachtverbetering gemiddeld ruim een procent per jaar. Werknemers (ruim een procent) gaan er de komende jaren gemiddeld genomen wat meer op vooruit dan uitkeringsontvangers (driekwart procent) en 65-plussers (een half procent). De achterblijvende ontwikkeling van de koopkracht van ouderen wordt vooral veroorzaakt, doordat een deel van de aanvullende pensioenen minder snel stijgt dan de lonen.

De uitkomsten voor de collectieve financiën staan vermeld in de laatste kolom van tabel 2. Per saldo blijft de bruto collectieve-uitgavenquote in de lopende kabinetsperiode stabiel. De collectieve uitgaven groeien naar verwachting reëel met twee procent per jaar. Deze reële uitgavengroei valt te splitsen in een volumecomponent van een procent en een prijsstijging die gemiddeld een procent per jaar boven de prijsstijging van het bbp ligt. Dit ruilvoetverlies voor de collectieve sector ontstaat door de reële loonstijging in de marktsector, die doorwerkt naar het loongevoelige deel van de collectieve uitgaven. In de collectieve sector

wordt de loonstijging – anders dan in de marktsector – niet volledig goedge maakt door een overeenkomstige verbetering van de arbeidsproductiviteit (*Baumol's disease*).

In totaal verzwart het kabinet de microlasten tot 2012 reëel met zeven miljard euro, waarvan 5,25 miljard euro ten laste van gezinnen en 1,5 miljard ten laste van werkgevers. Het leeuwendeel van deze lastenverhoging vindt plaats in 2008 (zie hierna).

De verbetering van het feitelijke begrotingssaldo tot 1,1 procent bbp is al in 2009 bereikt. Het negatieve robuuste saldo uit 2008 krimpt langzamer en slaat pas in 2011 om in een gering overschot. Anders gezegd, aan het einde van de kabinetsperiode draagt het saldo voor het eerst bij aan toekomstbestendige collectieve financiën.

Beleidsinzet

Minister Bos vindt er geen doekjes om: “Het kabinet heeft grote plannen” (Tweede Kamer, 2007–2008). De goede voornemens betreffen mede de leefsituatie van toekomstige generaties. Met het oog op de houdbaarheid van de collectieve financiën streeft het kabinet naar een toenemend en blijvend overschot op de begroting; zie de beide onderste regels van tabel 2. “Verantwoord generatiebewust beleid gaat echter verder dan financiële houdbaarheid. (...) Komende generaties erven ook de kwaliteit van de instituties, de kracht van de economie, de leefbaarheid van de wijken, de broeikasgassen in de atmosfeer en de vruchten van investeringen in hun onderwijs” (Tweede Kamer, 2007–2008). Zo motiveert de bewindsman een reeks uitgavenverhogingen die ten koste gaan van de ruimte voor verbetering van het begrotingssaldo. Deze cruciale passage is veelzeggend voor de spanning tussen de voorkeuren van de coalitiegenoten CDA (saldo verbeteren) en PvdA (investeren in de samenleving).

Het gevoerde beleid is met drie woorden te karakteriseren. Het is overambitueus, niet altijd consistent en schiet in belangrijke opzichten tekort. De ruimte ontbreekt hier om deze bewering met veel voorbeelden te staven. In zijn advies over de MN noemt de Raad van State het streven om de arbeidsdeelname te vergroten naar tachtig procent in 2016 een ambitieuze doelstelling. Hoofdstuk 6.2 van de MEV maakt aannemelijk dat dit doel hoogstwaarschijnlijk niet zal worden gehaald. Bovendien zijn dertigduizend in de afgelopen anderhalf jaar na herkeuring geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaarde WAO'ers uit de leeftijdsgroep 45–50 jaar met ingang van 1 juli 2007 ambtshalve weer volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dit staat haaks op het streven naar een hogere arbeidsparticipatie. Samen met de verhoging van de arbeidsongeschiktheidsuitkering van 70 naar 75 procent van het laatste loon vergt deze intensivering een half miljard euro. Zouden die middelen niet beter kunnen worden ingezet op terreinen waar het beleid volstrekt faalt, zoals bij de aanpak van fileproblemen? Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat beschikt in 2008 over slechts 25 miljoen euro extra om knelpunten in het wegennet aan te pakken. En is de dringend gewenste kwaliteitsverbetering van het onderwijs nu werkelijk het meest gediend met het, althans voor de betrokken ouders, gratis maken van schoolboeken, een maatregel die honderden miljoenen euro opslokt? Het maatschappelijke, laat staan het financiële rendement van zeer omvangrijke uitgaven voor de upgradage van probleemwijken is uiterst onzeker.

Veel van de door het kabinet gestelde prioriteiten zijn uitsluitend verklaarbaar als uitkomst van misverstanden en politieke koehandel. Harde cijfers en heldere analyses ten dienste van rationele besluitvorming over de collectieve uitgaven zijn in de MN nauwelijks te vinden.

Gestelde prioriteiten zijn uitsluitend verklaarbaar als uitkomst van misverstanden en politieke koehandel

Uitgaven

De reële groei van de collectieve uitgaven (gedefleerd met de prijsstijging van het bbp) is vanaf 2006 aanzienlijk versneld. Zij komt dit jaar uit op drie procent en volgend jaar op 2¾ procent. In de tweede helft van de vorige kabinetsperiode zijn de budgettaire teugels gevierd. Bij de uitvoering van de lopende begroting treden bovendien omvangrijke tegenvallers op, onder andere bij de uitgaven voor gezondheidszorg en volkshuisvesting.

“Deze tegenvallers zijn, bij het ontbreken van een uitgavenkader, niet volledig gecompenseerd” (Centraal Planbureau, 2007a). Uiteraard had het kabinet Balkenende IV kunnen vasthouden aan de uitgavenplafonds van zijn voorganger. Maar dan had de kersverse ministersploeg in april en mei, bij de besprekingen over de *Voorjaarsnota 2007*, al direct moeten besluiten tot extra bezuinigingen en/of lastenverzwaringen, in de orde van grootte van twee miljard euro. Die klip is behendig omzeild.

Tabel 3 toont het totaal van de ombuigingen en de intensiveringen voor 2008. Omdat de collectieve uitgaven bij de afgesproken uitgavenplafonds over de gehele kabinetsperiode bezien reëel met niet meer dan twee procent per jaar toenemen, valt het voor het kabinet te hopen dat alle afgesproken ombuigingen ten volle (kunnen) worden gerealiseerd. De kans hierop is echter gering. De onevenwichtige presentatie in de MN is in dit verband veelzeggend. Minister Bos trekt twaalf bladzijden uit om nog eens alle intensiveringen te belichten. Relatief kleine bedragen, zoals twee miljoen euro voor het op te richten Nationaal Historisch Museum, zijn in dit overzicht terug te vinden. Voor een bespreking van de ombuigingen trekt de MN daarentegen amper twee bladzijden uit. Het kabinet blijkt de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling van bijna zes miljard euro (te bereiken in 2011) inmiddels met 0,9 miljard euro te hebben opgehoogd (Tweede Kamer, 2007–2008). Dit vooral om overschrijdingen bij de zorguitgaven te pareren. Een gedetailleerd overzicht van alle ingezette ombuigingen ontbreekt evenwel. Ook een aansluitingstabel, die laat zien welke bezuinigingen uit het Coalitieakkoord wel en niet in het actuele financiële beeld zijn verwerkt, wordt node gemist. Overigens leert het financieel kader bij het Coalitieakkoord dat een groot deel van de bezuinigingen destijds niet concreet is ingevuld. Het gaat om nog te compenseren lijken uit de kas van Zalm (0,8 miljard euro) en efficiencyverbeteringen bij overheidsinstellingen (1,75 miljard euro). In sommige gevallen gaat het helemaal niet om uitgavenbeperking, maar doet het kabinet een greep in de kas van provincies (0,2 miljard euro) en woningcorporaties (0,75 miljard euro). Tegenvallers zijn bij voorbaat ingebakken bij nieuwe maatregelen, zoals taakstellende kortingen bij ziekenhuizen (0,4 miljard euro) en langdurige zorg (0,8 miljard euro).

tabel 3

Ombuigingen en intensiveringen (miljoenen euro)

	Coalitieakkoord	Beleidsplan niet genoemd	Miljoenennota geen specificatie
Ombuigingen	3.592	2.663	2.642
Intensiveringen	2.663	2.663	2.642

Bron: Tweede Kamer (2006–2007); Tweede Kamer (2007–2008)

Ontvangsten

Als gevolg van de aanhoudende bbp-groei neemt de opbrengst van belastingen en sociale premies endogeen fors toe. Bovendien treft het kabinet een reeks maatregelen, die de microlastendruk komend jaar per saldo met vijf miljard euro opdrijven. De premie voor de zorgverzekering stijgt met 3½ miljard euro. Werknemers ontvangen van hun werkgever een belaste compensatie voor het inkomensafhankelijke deel van de ZVW-premie. Door deze verhoging van de brutolonen brengt de loonheffing een half miljard euro meer op. Verder verzwart het Rijk de indirecte belastingen met een miljard euro. Het gaat hier vooral om milieubelastingen, zoals nieuwe heffingen op verpakkingen en vliegreizen. De bedoeling is milieuvervuiling beter in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen. Bij de vennootschapsbelasting trekken twee maatregelen de aandacht. Woningcorporaties gaan ook belasting betalen over voordelen die zij behalen bij hun niet-commerciële activiteiten (ge- raamde, maar mijns inziens onzekere opbrengst een half miljard euro). En ondernemingen die worden gedreven in de vorm van een vennootschap genieten een tariefverlaging (budgettaire derving driekwart miljard euro). Bij een fiscale jaarwinst van tweehonderdduizend euro en hoger bedraagt de lastenverlichting 4.125 euro.

De keuze van het kabinet om de lasten met per saldo vijf miljard euro te verzwaren is verklaarbaar, in het licht van zowel de economische als de politieke conjunctuur. Het verdient immers de voorkeur te werken aan verbetering van het begrotingssaldo wanneer de economie floreert. Bovendien vestigen kabinetten onder leiding van premier Balkenende een prille traditie. Lastenverzwaringen zijn steeds geconcentreerd in het eerste deel van de regeerperiode (tabel 4), teneinde de kiezers in het zicht van de volgende landelijke verkiezingen met lastenverlichting te kunnen paaien: eerst het zuur, dan wat zoet. In 2003 was deze aanpak overigens ook om een andere reden geboden. Het feitelijke tekort brak toen door het plafond van drie procent van het bbp, dat in het Pact voor Stabiliteit en Groei als bovengrens is vastgelegd. Het toen gevoerde begrotingsbeleid was succesvol, omdat het tekort na 2003 snel afnam. Maar het kreeg van sommige kanten kritiek, omdat het de conjuncturele dip verdiepte. Die critici zullen ermee kunnen instemmen dat het kabinet juist in de huidige conjunctuurfase de lasten verzwart.

Natuurlijk stuit deze aanpak bij veel kiezers op onbegrip. Waarom zien zij komend jaar van de verwachte economische groei niets terug in hun reëel besteedbare inkomen? Het kabinet geeft echter voorrang aan extra uitgaven voor het onderwijs, veiligheid en zo meer. Voor zover hogere uitgaven voor deze bestemmingen daadwerkelijk leiden tot betere dienstverlening aan de burgers, wat bepaald niet zeker is, neemt hun koopkracht wel degelijk toe. Consumenten kunnen immers beschikken over meer en kwalitatief betere collectief gefinancierde goederen en sociale zekerheid? Deze vorm van gedwongen

tabel 4

	bbp-groei (%)	Mutatie microlastendruk (miljard euro)		
		Gezinnen	Bedrijven	Totaal
2003	0,3	4¼	¼	4½
2004	2,2	1¾	1½	3¼
2005	1,5	2¾	¼	3
2006	3	-1¼	0	-1¼
2007	2¾	-1½	½	-1
2008	2½	3	1¾	4¾

Bron: Centraal Planbureau

winklenering gaat echter gepaard met welvaartsverliezen, omdat, anders dan bij een hoger vrij besteedbaar inkomen, individuele voorkeuren minder tot gelding komen.

Besluit

Het financieel-economische beleid van het kabinet Balkenende IV is gericht op een forse verbetering van het feitelijke en het robuuste begrotingssaldo. Deze beleidsinzet past goed in het huidige beeld van de economische conjunctuur en hij maakt de collectieve financiën meer toekomstbestendig. De saldoverbetering is te danken aan een forse verzwaring van de microlasten. Bij een gelijkblijvende collectieve-uitgavenquote loopt het collectieve-lastenpeil tot 2011 op met 1,4 procent van het bbp. In de lopende kabinetsperiode blijven de uitgaven voor nieuw beleid (intensiveringen) 1 à 1¼ miljard euro achter bij de omvang van de ingeboekte bezuinigingen. Een deel van de ingezette ombuigingen verdient evenwel nauwelijks die naam. Bij de hardheid van andere bezuinigingsmaatregelen passen grote vraagtekens.

Omdat het kabinet zich heeft vastgelegd op plafonds voor de uitgaven, zal elke tegenvaller bij de beoogde ombuigingen moeten worden opgevangen door bezuinigingen op andere posten, of door af te zien van intensiveringen waarmee spindoctors het volk de afgelopen maanden blij hebben gemaakt. Een nog grotere lastenverzwaring dan waarin het Coalitieakkoord voorziet, biedt geen uitweg. Ook de ontvangsten van de collectieve sector zijn namelijk aan een plafond gebonden. Eens te meer breken dus interessante tijden aan, voor wie de collectieve financiën ter harte gaan.

LITERATUUR

Centraal Planbureau (2007a) *Macro Economische Verkenning 2008*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2007b) *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011* CPB Document 151. Den Haag: CPB.

Ministerie van Algemene Zaken (2007) *Beleidsprogramma 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van AZ.

Tweede Kamer (2006-2007) *Kabinetsformatie 2006*, 30 891, nr. 4. Tweede Kamer (2007-2008) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2008) 31 200, nrs. 1-2.