



## Worstelen en boven komen

**Auteur(s):**

C.A. de Kam

Hoogleraar economie van de publieke sector, vakgroep Algemene Economie van de ru Groningen. [c.a.de.kam@eco.rug.nl](mailto:c.a.de.kam@eco.rug.nl)**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4443, pagina 458, 24 september 2004

**Rubriek:**

rijksbegroting

**Trefwoord(en):***De pro-cyclische aanpak van de economische problemen door het kabinet roept breed maatschappelijk verzet op. Binnen het keurslijf van de Europese begrotingsnormen zijn de opties echter beperkt. Ook na 2005 verkeren de overheidsfinanciën in zwaar weer.*

De Nederlandse economie krabbelt moeizaam omhoog uit een diep conjunctureel dal. Al is de groei van de wereldeconomie in 2004 de hoogste in twintig jaar, ons bruto binnenlands product (bbp) dikt dit jaar met slechts 1,25 procent aan. Het trage herstel van onze economie heeft verschillende oorzaken. Zij werden ook in de vorige Miljoenennota breed uitgemeten. Samenvattend: het exporterende bedrijfsleven kan onvoldoende profiteren van de opgaande wereldeconomie, doordat hoge loonkostenstijgingen de nationale concurrentiepositie hebben aangetast.<sup>1</sup> Verder gaat van de binnenlandse bestedingen geen enkele stimulans uit. Consumenten houden de hand op de knip. Het reëel beschikbaar inkomen van gezinnen krimpt komend jaar met 0,75 procent door dalende reële lonen, bezuinigingen op uitkeringen en lastenverzwaringen. Bedrijven investeren mondjesmaat, bij een flets afzetperspectief en traag aantrekkende winsten. De overheidsbestedingen staan op een flakkerend pitje.

**Macrobeeld**

Het bescheiden herstel - getrokken door de uitvoer - is nog uitgesproken broos. Bovendien zijn de projecties voor 2005 van het Centraal Planbureau behept met meer dan de gebruikelijke onzekerheden. Een als uitvloeisel van sociale onrust te verwachten sterkere stijging van de loonkosten dan nu wordt voorzien, een blijvend hogere olieprijs (het cpb rekent voor 2005 met \$ 35 per vat) en een duikeling van de dollarkoers (het cpb gaat uit van gemiddeld \$ 1,20 per euro) zijn stuk voor stuk reële risico's die meteen 0,25 procentpunt van de voor volgend jaar geprojecteerde groei kunnen schelen.

Daarnaast lijkt de nationale economie conjunctuurgevoeliger te zijn geworden, hoofdzakelijk door het toegenomen eigenwoningbezit en de sterk gegroeide betekenis van aandelen in de beleggingsportefeuille van particulieren en pensioenfondsen (cpb, 2004: 18). In de tweede helft van de jaren negentig maakten gezinnen forse prijs- en koersstijgingen van deze activa deels te gelde voor consumptieve doeleinden. Na de beurskrach van 2001 en nu de huizenprijzen in rustiger vaarwater zijn verzeild, is deze impuls weggefallen. Dat zet een extra domper op de gezinsconsumptie. Veel pensioenfondsen verlaagden in de tweede helft van de jaren negentig hun premies, met gunstige gevolgen voor de loonkosten, de koopkracht van gezinnen en... de schatkist. De premies vormen immers een aftrekpost bij de fiscale winstbepaling en blijven onbelast genoten loon totdat het pensioen tot uitkering komt. De afgelopen jaren zag de grote meerderheid van de pensioenfondsen zich daarentegen door hoge loonstijgingen en verliezen op aandelenbeleggingen gedwongen de premies op te schroeven, wat de recessie heeft verergerd.

Verder benadrukt het zittende kabinet de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor delen van hun sociale zekerheid, getuige de al gerealiseerde en aangekondigde versoeringen bij Werkloosheidswet en arbeidsongeschiktheidsregelingen, de beëindiging van de fiscale faciliteiten voor vut en prepensioen vanaf 1 januari 2006 en de vormgeving van de voorgestelde levensloopfaciliteit.

Zo ontpint zich een levensgroot conflict tussen twee majeure doelstellingen van het overheidsbeleid: bezitsvorming versus een evenwichtige conjuncturele ontwikkeling. De bevordering van het eigenwoningbezit door exorbitante fiscale voordelen en de stimulering van kapitaalgedekte oudedagsvoorzieningen verscherpen in toenemende mate de conjunctuurbeweging en bedreigen de stabiliteit van de overheidsfinanciën.<sup>2</sup>

**Overheidsfinanciën**

"De slechte prestaties van de nationale economie hebben de financiële positie van de overheid in sneltreinvaart verslechterd", aldus minister Zalm in de Miljoenennota 2005 (Ministerie van Financiën, 2004; hierna: mn). Met name de inkomstenkant van de begroting blijkt erg gevoelig voor tegenvallers. Aan de uitgavenkant concentreren de tegenvallers zich bij de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Daarnaast lopen de rentelasten op door de hoger dan verwachte overheidsschuld. [tabel 1](#) vat enkele kerncijfers voor de overheidsfinanciën samen.

**Tabel 1. Overheidsfinanciën, procenten van het bbp**

	2002	2003	2004	2005	2006b	2007b

bruto collectieve uitgaven	47,6	48,7	48,4	47,8	--	--
collectieve lasten	39,4	39,3	39,3	39,2	--	--
feitelijk emu-tekort	-1,9	-3,2	-2,9	-2,6	-2,1	-1,9
structureel emu-tekort a	-3,2	-2,6	-2,0	-1,3	-1,1	-1,2
emu-schuld	52,6	54,1	55,9	58,0	58,6	58,3

a Feitelijk tekort, gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur volgens de methode van de Europese Commissie.

b Op basis van vingeroefening in onderdeel 4.4 van de Miljoenennota 2005.

Bron: cpb (2004: 119).

In het recessiejaar 2003 blijkt het feitelijke emu-tekort te zijn uitgekomen op 3,2 procent van het bbp. Om dit tekort terug te dringen tot beneden de drie procent plafondwaarde uit het Stabiliteits- en Groeipact (sgp) kiest het kabinet opnieuw voor een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Gerekend vanaf de start van het kabinet-Balkenende I in 2002 loopt het totaalbedrag van de getroffen maatregelen inmiddels op tot € 19 miljard, waarvan circa € 10,5 miljard netto ombuigingen en € 8,5 miljard aan lastenverzwaringen. Deze maatregelen resulteren naar verwachting in een lichte verbetering van het feitelijke tekort, tot 2,6 procent van het bbp in 2005.

Het geschatte structurele emu-tekort verbetert van 2002 op 2005 in alle jaren met ten minste 0,5 procent van het bbp. Daarmee voldoet het kabinet aan de Europese begrotingsafspraken. Desondanks loopt de schuldquote op. Als het tegenzit, doorbreekt zij nog voor het eind van de lopende kabinetsperiode het plafond van zestig procent van het bbp dat eveneens in het sgp is verankerd.

Aandacht verdient de bijdrage van de decentrale overheden aan het emu-tekort. In 2001 was voor het eerst in bijna twintig jaar sprake van een bescheiden tekort van gemeenten en provincies. Voor 2004 en 2005 raamt het cpb hun gezamenlijke tekort nu op 0,7 procent, respectievelijk 0,5 procent van het bbp. Het is voornamelijk gelokaliseerd bij de gemeenten. De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) verklaart de minister van Financiën bevoegd in te grijpen in de financiën van de decentrale overheden wanneer de ontwikkeling van het emu-saldo daartoe aanleiding geeft. Over de vorm van dit ingrijpen is niets geregeld. Voor een beschouwing verwijs ik naar het artikel van Wassenaar in dit nummer van *esb*.

#### *emu-saldo en -tekort*

Eind volgend jaar zal de overheidsschuld ruim € 40 miljard hoger zijn dan bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I (mn: 145). Dat moet voor de regeringspartijen een bittere pil zijn. Hun regeerakkoord geeft prioriteit aan het wegwerken van de schuld, met het oog op de komende vergrijzing van de bevolking. Middelen die vrijvallen dankzij dalende rentelasten zouden beschikbaar komen voor financiering van de aow en de gezondheidszorg. Het laat zich nu aanzien dat in de gehele lopende kabinetsperiode schuldreductie een illusie blijft.

Voor de jaren na 2005 is geen actueel economisch beeld beschikbaar. Toch bevat de mn een vingeroefening ter bepaling van het emu-saldo en de emu-schuld in de jaren 2006 en 2007. Daarbij zijn de opstellers uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2,5 procent per jaar. Het feitelijke tekort van de centrale overheid neemt volgens deze vooruitberekening weer toe tot drie procent van het bbp in 2007. Het tekort van de lokale overheden loopt bij veronderstelling terug van 0,7 procent (in 2004) tot 0,2 procent van het bbp in 2007. De kans op grotere tekorten van de decentrale overheden blijft zich echter ook in de jaren na 2005 voordoen (cpb, 2004: 138-139). Alleen dankzij een verondersteld overschot van de sociale fondsen van liefst 1,3 procent bbp komt het feitelijke emu-saldo van de totale overheid in 2007 uit op een tekort van 1,9 procent bbp (3 + 0,2 - 1,3). De verbetering van het structurele emu-saldo hapert.

Bij dit alles is afgezien van nieuwe tegenvallers. Dat deze zich zullen voordoen, is zeer waarschijnlijk. Weliswaar is bij de exercitie rekening gehouden met het feit dat de belastinginkomsten onder druk blijven staan door het verder toenemende belang van aftrekposten (hypotheekrente, pensioenpremies), maar bij de uitgaven doemen nieuwe tegenvallers op. Dit komt vooral doordat een deel van de ingeboekte bezuinigingen weinig 'hard' is; zie hierna. Het komend voorjaar, wanneer ramingen van het cpb voor 2006 en 2007 beschikbaar zijn, maakt het kabinet de 'tussenbalans' op. Dan zal blijken dat opnieuw ingrijpende maatregelen nodig zijn, tenzij de economie het komend halfjaar onverwacht krachtig opveert.

#### **Collectieve uitgaven**

De groei van de reële collectieve uitgaven (gedefleerd met de prijsstijging van het bbp) zwakt sterk af, van 1,5 procent in 2003 tot 0,75 procent in 2004 en slechts 0,25 procent in 2005, terwijl de volumegroei van het bbp langzaam aantrekt. Hierdoor loopt de collectieve uitgavenquote zowel dit jaar als het komend jaar licht terug; zie de bovenste regel van tabel 1. Al is schraalhans keukenmeester, met diverse intensiveringen is in totaal nog altijd € 1,75 miljard gemoeid, vooral bedoeld voor veiligheid, kennis, mobiliteit en zorg. Het beeld wordt echter gedomineerd door aanhoudende tegenvallers. Zij nopen tot nieuwe ombuigingen. In het bijzonder de uitgaven voor gezondheidszorg laten de laatste jaren een sterke groei zien. Vanaf 2000 is de budgettering van deze sector feitelijk losgelaten en bepaalt de (vrijwel oneindige) vraag naar zorg - soms gestuwd door de aanbieders - in beginsel de volumeontwikkeling.

Bij de bezuinigingen voor 2005 (€ 4,75 miljard) ligt de nadruk op zowel volume als beloning van het ambtenarenapparaat en beperking van aanspraken uit hoofde van diverse regelingen van sociale zekerheid. Net als in 2004 wordt ook in 2005 de hoogte van de uitkeringen bevroren. De kaasschaaf en de stofkam gaan over en door veel subsidies. Gegeven de doelstellingen van het kabinet zijn veel van deze ingrepen goed te verdedigen: zij prikkelen de economisch inactieven tot arbeidsdeelname. De inzet van het kabinet bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel bergt echter het risico in zich dat de werving van ambtenaren en onderwijsgevenden op problemen stuit zodra de arbeidsmarkt weer wat aantrekt. Verder is een papieren ombuiging ingeboekt wegens efficiëntieverbetering en doelmatiger aanbesteden, die oploopt tot € 0,4 miljard in 2007.

De zorguitgaven laten zich het lastigste beheersen. Zij overschrijden bij voortdurend de eerder bij regeerakkoord afgesproken uitgavenkaders. Begin van dit jaar tekende zich een sterke overschrijding af bij voorzieningen die worden gefinancierd via de Algemene

wet bijzondere ziektekosten (awbz). De overheid reageerde hierop door de productieafspraken met aanbieders van via de awbz gefinancierde zorg per 1 maart 2004 zoveel mogelijk te bevroeden. Bij de effectiviteit van deze maatregel kunnen vraagtekens worden geplaatst (De Kam, 2004). Ook snijdt het kabinet opnieuw in het verplicht verzekerde ziekenfondspakket. Voor de rest van deze kabinetsperiode zijn verder convenanten gesloten, zowel met aanbieders van awbz-gefinancierde zorg als met de ziekenhuizen. De zorgaanbieders hebben toegezegd de financiële kaders van het regeerakkoord te zullen respecteren. Verder is voor de awbz-sector de afspraak gemaakt dat zorgaanbieders tot 2007 jaarlijks 1,25 procent meer cliënten zullen helpen, bovenop de groei van de beschikbare middelen. De minister van vws heeft een vergelijkbaar convenant met ziekenhuizen en zorgverzekeraars gesloten. Rekening houdend met forse overschrijdingen in de afgelopen jaren zijn komend jaar voor de ziekenhuizen nauwelijks extra middelen beschikbaar. De ziekenhuizen zullen desondanks jaarlijks 1,15 procent meer patiënten helpen (doelmatigheidswinst). Het is echter de vraag hoe effectief deze uitgavenremmers zullen zijn. De controle op naleving van de convenanten zal niet eenvoudig zijn. Belangrijker is dat verzekerden juridisch afdwingbare aanspraken op awbz-gefinancierde zorg hebben. Die kunnen niet via een convenant worden tenietgedaan.

Verder wil het kabinet vanaf 1 januari 2005 in de ziekenfondsverzekering een No-claimteruggaveregeling invoeren. Verzekerden die in een jaar minder dan € 250 ziektekosten maken, krijgen het verschil tussen de € 250 en de gemaakte kosten terug. De algemene premie moet hiervoor omhoog. De regeling is bedoeld als prikkel tegen een te lichtvaardig gebruik van zorgvoorzieningen. Mensen met lage ziektekosten gaan er per saldo op vooruit. Onduidelijk is of deze regeling wel uitvoerbaar is. Huisartsen krijgen per ingeschreven ziekenfondsverzekerde een vast bedrag per jaar (abonnementstarief). Van ziekenfondspatiënten is bij de zorgverzekeraar dus niet bekend hoe vaak zij hun huisarts bezoeken. Daarmee valt ook niet te bepalen in welke mate verzekerden voor de no-claimkorting in aanmerking komen. Het kabinet wil per 1 januari 2005 voor de huisartsen een gemengd systeem van honorering invoeren. Voor ziekenfondsverzekerden zou een (verlaagd) abonnementstarief blijven gelden, aangevuld met een tarief per consult, zoals dat nu al geldt voor particulier verzekerden. Deze gewijzigde honoreringsstructuur noopt zorgverzekeraars en huisartsen tot aanzienlijke administratieve aanpassingen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat die aanpassingen op een zo korte termijn met succes kunnen plaatsvinden.

## Begrotingsdiscipline

Sinds 1994 gelden uitgavenkaders (plafonds) voor de netto reële uitgaven van de overheid. Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren (zie de onderverdeling in [tabel 2](#)) geldt een eigen plafond. Door aanvullende besluiten van het kabinet liggen de uitgaven dit jaar en het komend jaar circa € 2 miljard beneden het bij regeerakkoord vastgelegde uitgavenkader. De onderschrijding is geconcentreerd bij de sector Rijksbegroting in enge zin. De sector Sociale zekerheid boekt een meevaller, doordat het aantal ww- en wao-uitkeringen lager uitpakt dan was geraamd bij het opstellen van het regeerakkoord. De sector Zorg kent traditiegetrouw forse overschrijdingen. Het gaat dit jaar om € 1,25 miljard. Anders dan het regeerakkoord eist, wordt deze overschrijding niet binnen de sector zelf gecompenseerd.

**Tabel 2. Uitgavenpeil en uitgavenkader, miljarden euro**

	2003	2004	2005	2006	2007
uitgavenpeil t.o.v. regeerakkoord	1/2	-13/4	-2	-1,6	-1,1
waarvan budgetdisciplinesector					
in enge zin	0	-2	-13/4	-1,2	-0,8
zekerheid en					
arbeidsmarktbeleid	-	1/4	-	3/4	-
(ijklijn)	1	1 1/4	0	0	0

Bron: cpb (2004: 128); Miljoenennota 2005: 100.

Voorlopig moeten de ministers zich houden aan de lagere uitgavenbedragen uit de mn, die in de plaats komen van de hogere uitgavenkaders conform regeerakkoord. Indien het emu-saldo later in de kabinetsperiode weer voldoet aan de normen uit het regeerakkoord - een feitelijk tekort van ten hoogste 2,5 procent van het bbp en een jaarlijkse reductie van het structurele tekort ten minste 0,5 procent van het bbp - gelden weer de normale regels. Ministers kunnen dan met claims komen om het kader op te vullen. Bij de besluitvorming over dergelijke voorstellen wordt rekening gehouden met de aard (tijdelijk of structureel) van budgettaire meevallers. Zoals Verbon in zijn commentaar vorig jaar aangaf, is dit vragen om moeilijkheden. Voor iedere mee- of tegenvaller moet dan immers worden vastgesteld of deze wel of niet doorwerkt naar het structurele emu-saldo (Verbon, 2003).

Het beeld in tabel 2 is geflatteerd, want het kabinet acht de in 2006 in te voeren zorgtoeslag niet langer relevant voor het uitgavenkader.<sup>3</sup> Dat scheelt in 2007 al € 1,4 miljard. Alleen dankzij dit staaltje creatief boekhouden blijft het uitgavenpeil in 2007 zo'n € 1,1 miljard beneden het uitgavenkader.

## Belastingplan

De lasten stijgen dit jaar met ruim € 3 miljard en volgend jaar met nog eens € 2,5 miljard. De loon- en inkomstenheffing brengen per saldo € 1 miljard extra op, vooral door de verhoging van de percentages van de eerste en de tweede tariefschijf. Hiermee komt het tarief van de tweede schijf op 41,95 procent. Dit is vrijwel gelijk aan het tarief van de derde schijf (42 procent). Het is onbegrijpelijk dat het kabinet de kans onbenut laat beide schijven samen te voegen, zodat een eenvoudiger drie-schijventarief ontstaat.<sup>4</sup> Tegelijk gaan de heffingskortingen extra omhoog. Dit beleid is geïnspireerd door de wens lage inkomens te ontzien. Zij profiteren in verhouding het meest van de verhoging van de heffingskorting en hebben alleen last van de geringe tariefverhoging in de eerste schijf. Een en ander maakt de tariefprogressie steiler en verwijdt de marginale wig. Wordt dit beleid een aantal jaren volgehouden, dan groeien de tariefpercentages waartegen de schijven worden afgerekend steeds dichter naar elkaar toe. Op den duur mondt dit uit in de tariefstructuur van een vlaktaaks, waarbij een zeer lange eerste schijf tegen een vast percentage wordt afgeroomd, met een superschijf voor topinkomens waarover tien à vijftien procentpunten méér worden wegbelast. Zo'n tariefstructuur zou bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging van

de loon- en inkomensheffing.

Opvallend is dat binnen het totaal van de rijksbelastingen het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen volgend jaar verder toeneemt, tot 57 procent. In het midden van de jaren zeventig was dit aandeel slechts veertig procent.

Ondanks de eerder genoemde lastenverzwaringen blijft de collectievelastendruk nagenoeg constant, op iets meer dan 39 procent van het bbp. Oorzaak: de opbrengst van de loon- en inkomstenheffing en de premies voor de werknemersverzekeringen blijft aanzienlijk achter bij de nominale bbp-groei. Dit komt door de verwachte lichte daling van de arbeidsinkomensquote en de stijging van de aftrekbare pensioenpremies en hypotheekrente. Bovendien is de inflatiecorrectie op heffingskortingen en lengte van de tariefschijven groter dan de gemiddelde inkomensstijging. Hierdoor wordt een groter deel van de persoonlijke inkomens tegen een lager percentage belast.

Relatief omvangrijk is de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) met drie procentpunt tot 31,5 procent. Het kabinet acht deze maatregel nodig voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en het behoud van in Nederland gevestigde bedrijven. Met de vpb-verlaging is volgend jaar ruim € 1,2 miljard gemoeid. Dekking is hoofdzakelijk gevonden door de gelijktijdige afschaffing van belastingvoordelen voor bedrijfsauto's en verhoging van de energiebelasting. Het kabinet had zijn kruis beter droog kunnen houden en de kennelijk beschikbare middelen moeten betrekken bij de algehele herziening van de vpb die op komst is. Een flinke bundel 'smèrgeld' zal te zijner tijd hard nodig zijn om die operatie met succes af te ronden. Verder is het een beetje merkwaardig dat Nederland als eu-voorzitter een stimulans geeft aan de tax race to the bottom in de Unie. Er is nog geen sprake van een exodus van vaderlandse bedrijven naar landen met lage vpb-tarieven, die een forse tariefverlaging met ingang van 2005 urgent maakt.

## Slot

Het kabinet stelt zich als doel dat de economische groei in Nederland aan het eind van de lopende kabinetsperiode weer hoger is dan het gemiddelde van de eu-15 (mn: 25). Daartoe wil het kabinet onze concurrentiekracht versterken, onder andere door vermindering van de administratieve lasten, verlaging van het vpb-tarief en ontmoediging van loonstijgingen. Van deze beleidsinspanningen valt minder te verwachten dan de opstellers van de mn het doen voorkomen:

» de beoogde vermindering van administratieve lasten met 25 procent (bestaande voornemens mikken op 18 procent reductie) leidt op de lange termijn in het beste geval tot een 0,1 procent hogere bbp-groei per jaar, zo blijkt uit een tentatieve exercitie van het cpb (mn: 13);

» voor de bevordering van speur- en ontwikkelingswerk wordt € 25 miljoen extra uitgetrokken. Los van de vraag of zulke subsidies effectief zijn om innovatie en productiviteit te bevorderen, is dit een druppel op de gloeiende plaat;

» het vpb-tarief gaat weliswaar omlaag, maar de micro-lastendruk voor het bedrijfsleven neemt ook volgend jaar per saldo toe;

» het kabinetsbeleid maakt arbeid duurder, niet goedkoper. De gemiddelde wig tussen bruto loonkosten van de werkgever en het bijbehorende nettoloon van de werknemer is bij de belastingherziening 2001 gedaald van 43,5 naar 40 procent. Door de opeenvolgende lastenverzwaringen en gestegen pensioenpremies ligt de gemiddelde wig in 2005 waarschijnlijk weer op 43,5 procent (cpb, 2004: 37).

Bij een aarzelend conjunctuurherstel zet het kabinet vol in op hervorming en versterking van de economische structuur, ondanks de vaak negatieve bestedingseffecten op korte termijn.<sup>5</sup>

De achterliggende redenering is duidelijk: het nu doordrukken van maatregelen voorkomt dat zij steeds worden uitgesteld, in magere jaren om het op gang komende herstel niet te frustreren en in vette jaren omdat de urgentie niet wordt gevoeld (er bestaat dan wijdverbreid verzet tegen 'publieke armoede temidden van private rijkdom'). Het geven van een kunstmatige oppepper ten koste van ontsprende overheidsfinanciën heet geen optie (mn: 9-10).

Binnen het keurslijf van de sgp-normen voor emu-saldo en emu-schuld zijn de opties voor beleidsmakers in Den Haag betrekkelijk beperkt, vooral ook gezien het begrotingsbeeld voor 2006 en 2007. Ik verwijs naar de bij tabel 1 geplaatste kanttekeningen. Toch resteren voor de oppositie verschillende mogelijkheden om desgewenst een (wat) andere koers te varen. Bij het belastingbeleid is het bijvoorbeeld mogelijk de lasten op arbeid te verlagen door de lastenverlichting voor kapitaalinkomen (verlaging vpb-tarief) te temporiseren en anders vorm te geven. Substantiële dekking (voor lagere belastingtarieven of hogere uitgaven) valt daarnaast te vinden door het mes te zetten in majeure fiscale faciliteiten, door verhoging van het tarief van de energiebelasting en door de belastingdruk op onroerende zaken flink op te schroeven. Duidelijke voordelen van de laatstgenoemde heffingsgrondslag zijn immobiliteit en fraudebestendigheid (waarde en eigenaren van alle onroerende zaken zijn immers bij de fiscus bekend). Het vergt natuurlijk wel politieke moed om het 'heilige' (eigen) huis zwaarder te treffen, nu inmiddels 55 procent van de gezinnen een eigen woning bezit.

Daarnaast blijft er ruimte voor herschikking tussen uitgavenposten. Naar verluidt trekt het kabinet komend jaar € 10 miljoen extra uit om de Rijksvoorlichtingsdienst op te tuigen.<sup>6</sup> Nu heeft het kabinet ongetwijfeld heel wat uit te leggen, maar toch rijst de vraag of communicatie van de zegeningen van het beleid nu de hoogste prioriteit moet krijgen. Bij grote aan te gane verplichtingen en bestaande uitgavenposten kunnen vergelijkbare vraagtekens worden geplaatst, of het nu gaat om verkleining van schoolklassen (niet effectief) of de aanschaf van kruisvluchtwapens.<sup>7</sup> Het gaat in al deze gevallen in laatste instantie om een politieke afweging. Zij valt uiteraard buiten het bestek van deze bijdrage. Hier is slechts bedoeld aan te geven dat ook binnen de smalle marges van Europese begrotingsafspraken ruimte voor een oppositionele invulling van het kabinetsbeleid mogelijk is.

Het kabinet toont zich vastberaden. De aanpassingskosten van de worsteling met het budget en bestaande instituties zijn echter hoog. Onzekerheid bij burgers en bedrijven over de directe gevolgen van diverse maatregelen lijkt een duidelijk herstel van vertrouwen nog in de weg te staan (cpb, 2004: 35). Hierdoor duurt het nóg langer, voordat onze economie er weer bovenop is.

## Literatuur

Centraal Planbureau (2004) *Macro Economische Verkenning 2005*. Den Haag, Sdu.

Herweijer, L.J. en B. Kuhry, Onderwijs. in: C.A. de Kam & A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*. Den Haag, Sdu, 81-103.

Kam, C.A. de (2004) Overheidsfinanciën. in: C.A. de Kam & A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag, Sdu, 13-31.

Ministerie van Financiën (2004) *Miljoenennota 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800, nr. 1.

Verbon, H. (2003) Midden in de zondvloed. *ESB*, 19 september 2003, 436-439.

---

**1** De arbeidsinkomensquote loopt in 2005 slechts een tikkeltje terug en komt uit op een onverminderd hoog niveau van 86 procent.

**2** Het fiscale voordeel ontstaat door het lage rendement dat eigenwoningbezitters bij hun fiscale inkomens moeten tellen (de 'huurwaarde'). Vanaf 2005 bedraagt dit 0,6 procent van de zogeheten woz-waarde van de woning. Op hun overige vermogen - dat in box III van de inkomstenbelasting valt - worden belastingplichtigen geacht een rendement van 4 procent te maken. De fiscale subsidie voor het eigenwoningbezit laat zich berekenen als 40 procent (gemiddeld marginaal tarief) van 4/0,6 maal € 5 miljard (het geaggregeerde huurwaardebedrag). Dit komt uit op € 13 miljard. Gezien de politieke gevoeligheid van deze post wekt het geen verbazing dat hij ontbreekt in het overzicht van de belastinguitgaven in bijlage 5 van de Miljoenennota 2005.

**3** De zorgtoeslag is bedoeld voor de 6 miljoen mensen die de hoge nominale premie voor de komende standaard ziektekostenverzekering niet volledig uit eigen middelen kunnen voldoen. Zij is volstrekt vergelijkbaar met bijvoorbeeld de individuele huursubsidie, die wél relevant voor het uitgavenkader blijft.

**4** De 65-plussers zouden een vierschijventarief houden, zolang zij over inkomens in de bestaande tweede schijf geen aow-premie verschuldigd zijn.

**5** In een enkel zinnetje merkt het Centraal Planbureau op dat de aanvullende bezuinigingen en lastenverzwaringen pro-cyclisch werken (cpb, 2004, pagina 35).

**6** Bericht in NRC/Handelsblad, 18 september 2004.

**7** Zie Herweijer en Kuhry, 2003, blz. 97-98.