



ILLUSTRATIE: EUGENE IVANOV

Vaste koers of ramkoers?

Kanttelingen bij de rijksbegroting voor 2012

De vooruitzichten voor de Nederlandse overheidsfinanciën zijn innig verknoot met de gang van zaken hier en elders in de wereld. Net zoals dit jaar het geval is, zet het uitgestippelde begrotingsbeleid in 2012 een rem op de economische groei. De overheid beschikt over enige budgettaire armslag om de collectieve lasten tijdelijk te verlagen. De schatkistbewaarders Bos en De Jager verkwansel(d)en de erfenis van Zalm: de begrotingsdiscipline verslapt.

In de afgelopen drie jaar heeft de overheid in economisch hoogontwikkelde landen het bankwezen door de kredietcrisis gesleept. Onvermijdelijk gingen deze reddingsacties gepaard met oplopende begrotingstekorten en een sterke groei van de overheidsschuld. Burgers betalen voor recente uitwassen in de onvoldoende gereguleerde financiële wereld een hoge prijs. Enerzijds in de vorm van fors toegenomen werkloosheid – in het OESO-gebied zitten nu 44 miljoen mensen zonder betaald emploi. Anderzijds worden bezuinigingsmaatregelen en belastingverhogingen, die beogen de opgezwollen overheidstekorten terug te dringen, steeds meer voelbaar in de huishoudportemonnee. Inmiddels dreigt voor Europa en de Verenigde Staten

het Japan-scenario actueel te worden. In Japan groeit het bruto binnenlands product (bbp) in een deflatoir klimaat al bijna vijftien jaar slechts mondjesmaat, terwijl de overheidsschuld daar inmiddels is opgelopen tot 230 procent van het bbp. De verliezen van financiële instellingen zijn gesocialiseerd, in de zin dat zij als gevolg van omvangrijke overheidsinterventies uiteindelijk voor rekening van de belastingbetalers komen. Hierdoor heeft de kredietcrisis zich in een reeks rijke landen ontpopt tot een begrotingscrisis. Veel ruimte voor het voeren van stimulerend budgettair beleid lijken de meeste rijke landen niet te hebben, want tekorten en schulden zijn daarvoor al te hoog opgelopen.

Eurocrisis en rijksbegroting

Griekenland is insolvel. De door dit land opgebouwde schuld kan nooit meer volledig worden afgelost. Veel politici menen dat de grootste acute bedreiging voor het europroject schuilt in tekortschietende mogelijkheden om budgettaire boosdoeners in het gareel te krijgen. Daarom wil de Nederlandse regering de bevoegdheden van de Europese Unie onder andere optuigen door een onafhankelijke Eurocommissaris te belasten met toezicht op de nale-

FLIP DE KAM
Hoogleraar aan de Rijks-
universiteit Groningen

ving van Europese begrotingsregels. Of zo'n potentiaat een doeltreffend instituut zou worden, valt ernstig te betwijfelen. Tot nu toe leert de ervaring dat alle begrotingsregels vloeibaar worden wanneer de politieke nood maar hoog genoeg is. Afwaardering van de schuld van Griekenland is de eenvoudigste aanpak van de eurocrisis, zoals ook het Centraal Planbureau (2011, p. 18) in bedekte termen oppert. Financiële markten hebben dit risico al ingeprijsd. Bij deze aanpak hoeft Griekenland de eurozone niet te verlaten, waardoor een binnenlandse chaos daar valt te voorkomen. In dit scenario kunnen nationale lidstaten en de EU bijspringen om systeemrelevante financiële instellingen overeind te houden, wanneer die door deze schuldsanering in de problemen mochten komen. Het lijkt gerechtvaardigd een stuk over de rijksbegroting voor 2012 met deze kanttekeningen over de eurocrisis te beginnen, want de risico's voor de Nederlandse economie en de vaderlandse schatkist zijn door afgegeven garanties enorm. Alleen bij de deelneming in het kapitaal van het IMF en de European Financial Stability Facility gaat het al om 90 miljard euro (Tweede Kamer, 2011, bijlagen op p. 43–44). Het tweede steunpakket voor Griekenland is hier nog niet eens meegeteld.

Economische vooruitzichten

Afgaande op de projectie in de Macro Economische Verkenning 2012 valt de toch al bescheiden bbp-groei in het komend jaar wat terug (tabel 1). Net als dit jaar wordt de groei gedragen door de uitvoer. In 2012 neemt de gezinsconsumptie slechts in geringe mate toe. Omdat de koopkracht in doorsnee daalt, betekent dit dat gezinnen doorgaan met in te teren op hun vrije besparingen. De collectieve besparingen voor pensioenvoorzieningen blijven onverminderd hoog, de bestedingen van de overheid lopen terug en de investeringen trekken wat aan. In personen stijgt de werkloosheid licht, als percentage van de beroepsbevolking is zij stabiel. De contractlonen in de marktsector en de prijzen stijgen met 2 procent. In 2012 ziet de helft van de huishoudens zijn koopkracht met meer dan 1 procent krimpen, de andere helft gaat er minder dan 1 procent op achteruit of op vooruit. De spreiding in de koopkrachtverandering rondom deze mediane mutatie van –1 procent is voor de bulk van de gezinnen volgend jaar ongebruikelijk groot, tussen plus 2 en minus 6 procent. De inkomensontwikkeling van zelfstandigen blijft bij deze analyse overigens buiten beschouwing. Het genoemde statische koopkrachtcijfer houdt bovendien geen rekening met periodieke loonsverhogingen en vermogensverliezen. Alleen door de daling van de huizenprijzen hebben gezinnen sinds eind 2008 al circa 100 miljard euro verloren. Ook de inkomensgevolgen van specifieke beleidsmaatregelen zijn

Als uitvloeisel van dat akkoord liggen de onderwijsuitgaven in 2015 ruim 2 miljard euro lager dan was voorzien in de Miljoenennota 2011

markt en kondigt zich een stijging van de collectieve uitgaven voor basispensioenen en gezondheidszorg aan.

Om de nationale groeipotentie te vergroten zijn investeringen in menselijk en fysiek kapitaal essentieel. Dus zouden de overheidsuitgaven voor het onderwijs en de infrastructuur fors omhoog moeten. Dit botst evenwel met het voornemen van het kabinet om het regeerakkoord onverkort uit te voeren. Als uitvloeisel van dat akkoord liggen de onderwijsuitgaven in 2015 ruim 2 miljard euro lager dan was voorzien in de Miljoenennota 2011; het vroegere Ministerie van Verkeer en Waterstaat moet het aan het eind van de lopende reguliere kabinetsperiode met 0,8 miljard euro minder doen (Tweede Kamer, 2010, bijlage 3). De in het regeerakkoord verankerde tekortverbeterende maatregelen zijn een belangrijke stap om de overheidsfinanciën binnen een kabinetsperiode op een houdbaar pad te brengen, maar ze staan in de weg bij het voeren van een groeizaam beleid. Weliswaar trekt het kabinet een half miljard euro uit voor een nieuwe fiscale aftrek voor onderzoek en ontwikkeling, maar deze faciliteit wordt grotendeels gefinancierd met bezuinigingen op vroegere innovatiesubsidies. Bij deze "sigaar uit eigen doos" voor het bedrijfsleven valt aan te tekenen dat het kabinet zich in het Belastingplan 2012 juist uitspreekt tegen het kwistig gebruik van fiscale faciliteiten (belastinguitgaven). Daarenboven wordt het bedrijfsleven in 2012 geconfronteerd met een aanzienlijke lastenverzwaring.

De concurrentiekracht heet te zijn gediend met de afschaffing van zeven kleine belastingen, zoals de heffingen op leidingwater en ter verwerking aangeboden afvalstoffen. Het Belastingplan 2012 leert dat het bij deze heffingen gaat om een beperkt aantal belastingplichtigen. Tegelijk wordt de vennootschapsbelasting gecompliceerd met een regeling tegen excessieve renteaftrek bij de financiering van bedrijfsovernames, en wordt een bankenbelasting ingevoerd. Erg consistent is het beleid al met al niet, maar om dat te doorgronden moet door veel "spin" worden heengekeken.

Totaalbeeld overheidsfinanciën

Wanneer de eurocrisis en een eventuele nieuwe recessie geen roet in het eten gooien, zal het overheidstekort volgend jaar uitkomen op 2,9 procent van het bbp (17,8 miljard euro). Ten opzichte van het tekort in 2010 komt dit neer op nagenoeg een halvering (tabel 2). Voor het eerst sinds het uitbreken van de crisis voldoet ons land hiermee weer aan de eis uit het Stabiliteitspact dat het tekort maximaal 3 procent van het bbp mag bedragen. Ook het structurele tekort –

Tabel 1

Kerngegevens Nederlandse economie: mutaties per jaar in procenten.

	2010	2011	2012
Bruto binnenlands product	1,7	1½	1
Werkloosheid (niveau, maal 1000 personen)	390	365	375
Inflatie (consumentenprijsindex)	1,3	2¼	2
Contractloon marktsector	1,0	1½	2
Koopkracht (mediaan alle huishoudens)	–0,4	–1	–1

Bron: Centraal Planbureau, 2011, p. 13

nadat het feitelijke tekort is geschoond voor de invloed van de conjunctuur – verbetert. Deze tekortverbetering is te danken aan de samenloop van bijna 5 miljard euro aan bezuinigingen en een verzwaring van de microlasten met 5,5 miljard euro. Hoewel de voorgenomen ombuigingen in delen van de samenleving veel verzet oproepen, moet toch eerst worden vastgesteld dat de uitgaven van de centrale overheid komend jaar met 3,5 miljard euro toenemen, tot 257,4 miljard euro (berekend uit: Tweede Kamer, 2011, p. 41). Het eerder genoemde ombuigingsbedrag van bijna 5 miljard euro valt te ontleden in vier componenten (tabel 3). Het regeerakkoord voorziet in bezuinigingen van 7,9 miljard euro. Daar staan bij de kabinetsformatie afgesproken intensiveringen van 2 miljard euro voor nieuw beleid tegenover. Bij de begrotingsuitvoering aan het licht gekomen mee- en tegenvallers leiden naar huidige inzichten per saldo tot 3,6 miljard euro hogere uitgaven. Volgens de begrotingsregels zijn tot dat bedrag compenserende extra bezuinigingen nodig. Het kabinet komt echter niet verder dan 2,6 miljard euro. Het resterende “gat” van 1 miljard euro wordt doorgeschoven naar 2013 via “kasschuiven”. Dit blijkt uit de 18 Miljard Monitor. Deze nieuwe, waardevolle publicatie geeft voortaan tweemaal per jaar een overzicht van de voortgang die in budgettaire opzicht wordt geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord.

Het kabinet verzwart de microlasten met meer dan 5 miljard euro. Opvallend – gezien de politieke samenstelling van het minderheidskabinet – is dat meer dan de helft van de lastenverzwaring ten laste van bedrijven komt. De tijdelijke verruiming van de regeling voor vervroegd afschrijven op bedrijfsmiddelen van ruim 1,25 miljard loopt af. De premie voor de Wet op de werkloosheidsverzekering gaat 0,75 miljard euro omhoog. Werkgevers zijn 1 miljard euro extra kwijt, doordat zij hun werknemers moeten compenseren voor de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Andere lastenverzwaringen betreffen de vennootschapsbelasting van 0,75 miljard en de in te voeren bankenbelasting van 0,25 miljard. Hier staan enkele lastenverlichtende maatregelen tegenover.

De lastenverzwaring voor gezinnen bedraagt 2,25 miljard euro en haar vormgeving is opmerkelijk. Belastingplichtigen krijgen iets eerder te maken met het toptarief van de inkomstenbelasting. De middengroepen gaan meer bijdragen aan de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten, doordat de inkomensgrens – dat is het bedrag waarover verzekerden maximaal premie zijn verschuldigd – wordt opgetrokken van 33.427 euro tot 50.056 euro. Deze grondslagverbreding maakt een verlaging van de Zvw-premie mogelijk van 7,75 tot 7,1 procent, waarvan alle verzekerden profiteren. Het optrekken van de inkomensgrens past ook in het streven van sommige politieke partijen om de heffingen over het inkomen op den duur om te bouwen tot een vlaktaks.

Om het begrotingstekort af te dekken is de Nederlandse overheid zeer actief op de geld- en de kapitaalmarkt. Daar opgenomen leningen zijn terug te vinden in de groeiende omvang van de overheidsschuld. Voor het komende jaar wordt een lichte verdere stijging van de overheidsschuld tot bijna 66 procent bbp voorzien. Het kabinet toont zich over deze ontwikkeling bezorgd. Hierbij valt aan te tekenen dat het schuldplafond uit het Stabiileiteitspact (60 procent bbp) betrekking heeft op de brutoschuld van de overheid. Het netto vermogen van de overheid – de waarde van het overheidsbezit, verminderd met de schuld – is nog altijd ruimschoots positief: 53 procent van het bbp (Centraal Planbureau, 2011, p. 75).

De terugkeer van de Meester

Een consequentie van de in de rijksbegroting begrepen budgettaire verkrapping is dat de overheidsfinanciën een domper zetten op de groei van de nationale bestedingen. Ons land heeft een omvangrijk overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. In het verleden hebben sommige buitenlandse waarnemers bepleit dat overschotlanden, zoals Duitsland en Nederland, de budget-

Hoewel de voorgenomen ombuigingen in delen van de samenleving veel verzet oproepen, moet toch eerst worden vastgesteld dat de uitgaven van de centrale overheid komend jaar met 3,5 miljard euro toenemen

taire teugels wat laten vieren. In de mate waarin tekortlanden binnen de muntunie daarvan weten te profiteren, ontstaan door de toepassing van deze keynesiaanse receptuur binnen het blok evenwichtiger verhoudingen. Door de kredietcrisis en zijn naschokken doen de inzichten van Keynes in bepaalde kringen weer volop opgeld. De *Return of the Master* (Skidelsky, 2009) blijkt uit pleidooien van onder andere de Nobelprijswinnaars Krugman en Stiglitz om het aanzwengelen van de bestedingen tijdelijk voorrang te geven boven de ook in hun ogen op middellange termijn noodzakelijke sanering van de

overheidsfinanciën.

In zijn landenrapport over Nederland van drie maanden geleden geeft het IMF aan dat flexibele uitvoering van de ombuigingsplannen gewenst is, mocht de Nederlandse economie worden geraakt door groei bedreigende economische schokken. Zo ver is het nu nog niet. De gunstige bestedingseffecten van expansief beleid kunnen bovendien meer dan teniet worden gedaan als dit beleid de kredietwaardigheid van de overheid ondermijnt (Centraal Planbureau, 2011, p. 64). Toch valt – gegeven de aarzende bbp-groei en het geringe vertrouwen onder consumenten – wel iets te zeggen voor een bescheiden impuls. Niet zozeer door bezuinigingen uit te stellen, omdat er door verzet in het parlement,

Tabel 2

Kerngegevens collectieve financiën in procenten van het bbp.

	2011	2012
Bruto collectieve uitgaven	50,2	49,5
Collectieve lasten	38,6	39,2
Niet-belastingmiddelen	7,4	7,5
Totale ontvangsten	46,0	46,7
EMU-tekort collectieve sector	4,2	2,9
Structureel EMU-tekort	3,6	2,3
EMU-schuld collectieve sector	64,6	65,6

Bron: Centraal Planbureau, 2011, p. 61

Tabel 3

Uitgaven centrale overheid in miljard euro: plussen en minnen.

	2011	2012
Saldo van de bezuinigingen	-1,4	-4,9
waarvan:		
bezuinigingen in regeerakkoord	-2,8	-7,9
intensiveringen regeerakkoord	0,6	2,0
mee- en tegenvallers en nieuwe intensiveringen	1,3	3,6
extra bezuinigingen	-0,5	-2,6

Bron: Rijksoverheid, 2011

stroperige besluitvorming en gevoerde juridische procedures al “vanzelf” vertragingen zullen optreden. In plaats daarvan zou een tijdelijke belastingverlaging de voorkeur verdienen. Dekking is daarvoor aanwezig.

Bij de rente-uitgaven treedt komend jaar namelijk een meevaller op van 1,3 miljard euro. Die mag volgens de begrotingsregels niet worden gebruikt voor extra bestedingen. Er is evenwel geen begrotingsregel die uitdrukkelijk verbiedt om deze meevaller in te zetten voor een tijdelijke belastingverlaging, zolang het tekort in 2012 niet uitkomt boven 3,7 procent van het bbp – dit is de bij regeerakkoord voor 2012 voorziene tijdpadwaarde voor het tekort van 2,7 procent bbp, plus de zogeheten “signaal-marge” van 1 procent bbp. Zo’n tijdelijke lastenverlichting van 0,2 procent bbp zou primair dienen om negatieve sentimenten bij consumenten tegen te gaan. Want in termen van extra bbp-groei van 0,1 procentpunt valt zo’n impuls te verwaarlozen. Om de kans te verminderen dat gezinnen de tijdelijke lastenverlichting oppotten, ligt het in de rede de algemene heffingskorting te verhogen. Bij circa tien miljoen belastingplichtigen betekent dit 130 euro per individu. Voor de modale kostwinner staat dit gelijk aan een koopkrachtverruiming van 1 procent. Merk op dat belastingplichtigen met een gering inkomen van deze maatregelen niet profiteren. Zij kampen met een “verzilveringsprobleem”, doordat ze geen of te weinig belasting betalen, waartegen de verlaging van de heffingskorting kan worden weggestreept.

Begrotingsdiscipline verslapt

Met betrekking tot elk jaar uit de kabinetsperiode 2011–2015 zijn aan het begin van de kabinetsperiode uitgavenkaders vastgesteld voor drie budgetsectoren (tabel 4). Het plafond voor de zorguitgaven ligt vast in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Tussentijds optredende tegenvallers bij de uitgaven moeten binnen elk kader 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 overschrijding van beide andere kaders. Deze uitzondering is echter regel geworden.

De budgetdiscipline is de laatste jaren niet gehandhaafd. De ministers Bos en De Jager hebben de erfenis van hun voorganger Zalm in 2009 en 2010 slecht beheerd. Op papier sluit het beeld voor 2011 wel, maar daarvoor is een kunstgreep toegepast.

De overschrijding bij de rijksbegroting in enge zin wordt voor meer dan de helft gerealiseerd dankzij de al genoemde kasschuiven (Centraal Planbureau, 2011, p. 71). Betalingen worden als het ware met een budgettaire bulldozer doorgeschoven naar latere begrotingsjaren. Los daarvan leert de ervaring dat bij de zorguitgaven voor dit jaar nog nieuwe overschrijdingen zijn te verwachten.

Tabel 4

Overschrijding (+) en onderschrijding (–) van de uitgavenkaders in miljard euro.				
	2009	2010	2011	2012
Rijksbegroting in enge zin	–¾	–1¼	–1¾	–½
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	¼	¼	½	0
Budgettair Kader Zorg	2	1¼	1½	½
Totaal	1½	¼	0	0

Bron: Centraal Planbureau, 2010, p. 77; 2011, p. 71

LITERATUUR

Centraal Planbureau (2010) *Macro Economische Verkenning 2011*. Den Haag: Sdu.

Centraal Planbureau (2011) *Macro Economische Verkenning 2012*. Den Haag: Sdu.

Rijksoverheid (2011) *18 Miljard Monitor*. Den Haag: Sdu.

Skidelsky, R. (2009) *Keynes. The return of the Master*. Londen: Allen Lane.

Tweede Kamer (2010) Nota over de toestand van 's Rijks financiën. *Startnota*, 32500(29).

Tweede Kamer (2011) Nota over de toestand van 's Rijks financiën. *Miljoenennota 2011*, 33000(1).