



De smalle marges van het begrotingsbeleid

Een overschot op de begroting en dalende overheidsschuld suggereren dat de overheidsfinanciën ondanks de economische tegenwind op orde zijn. De rijksbegroting voor 2009 draagt echter niet bij aan de houdbaarheid van de collectieve financiën op lange termijn. Het kabinet weet de collectieve uitgaven binnen het keurslijf van het uitgavenkader te persen. De voor de tweede helft van de kabinetsperiode geplande lastenverlichting is naar voren gehaald. Toch zien veel huishoudens hun koopkracht dalen.

Na twee topjaren met een economische groei van 3,5 procent verliest de Nederlandse economie dit jaar snel vaart. Voor 2009 verwacht het Centraal Planbureau een toename van het bruto binnenlands product van slechts 1,25 procent. Zoals gebruikelijk ligt de oorsprong van de conjuncturomslag bij de export: de vraag naar onze producten vanuit het buitenland neemt dit jaar maar mondjesmaat toe. Komend jaar wordt de voorziene terugval van de bbp-groei daarentegen vooral veroorzaakt door een minder gunstige ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen. De investeringen van bedrijven en in nieuwbouwwoningen stagneren, de consumenten

laten het goddeels afweten. Het weekend waarin de Macro Economische Verkenning 2009 (MEV) met dit cijferbeeld van de drukpers rolde werd gevolgd door een gitzwarte week, waarin het financiële stelsel bijna instortte. De gevolgen van de krach voor de reële economie worden pas met vertraging ten volle voelbaar. De kans bestaat dat het bbp volgend jaar nauwelijks toeneemt.

Terwijl de wereldwijde financiële crisis zich ontrolde, debatteerde de Tweede Kamer over de rijksbegroting. In de Miljoenennota 2009 (MN) erkent de regering dat de economische onzekerheden groot zijn, maar zij legt de nadruk op de goede uitgangspositie van ons land. De overheidsfinanciën heten "op orde" te zijn (MN). Hoewel de werkgelegenheid in de marktsector stabiliseert, komen er bij de overheid en in de zorgsector nog enkele tienduizenden banen bij. Aangezien het extra arbeidsaanbod langzaam opdroogt, loopt de werkloosheid ondanks de economische terugslag maar weinig op. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures blijft hoog. De inflatie trekt aan. Hij mag het niet toegeven, maar de schatkistbewaarder is hier in feite de lachende derde. Door de geldontwaarding kan de staatsschuld straks immers met uitgeholde euro's worden afgelost. Bovendien

FLIP DE KAM

Hoogleraar Economie
van de Publieke Sector
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

Tabel 1

Kerngegevens Nederlandse economie.

	2007	2008	2009
Economische groei (verandering in %)	3,5	2,25	1,25
Consumentenprijsindex (verandering in %)	1,6	2,75	3,25
Werkloze beroepsbevolking (x 1000)	344	315	335
Begrotingsoverschot (miljard euro)	2,0	7,4	7,2
Overheidsschuld (miljard euro)	253	250	246

Bron: Centraal Planbureau (2008a)

boek de minister van Financiën dankzij de hogere inflatie een forse ruilvoetwinst (kader 1), waardoor hij 2,2 miljard euro extra kan uitgeven zonder dat het uitgavenkader wordt geschonden (tabel 3). Enkele kerngegevens van de nationale economie staan samengevat in tabel 1.

Collectieve sector

Tijdens de Algemene beschouwingen stelde VVD-fractievoorzitter Rutte de sterke oploop van de overheidsuitgaven aan de kaak. Zij stijgen van 2007 op 2009 met bijna 26 miljard euro (MN). Desondanks is het kabinet erin geslaagd om de uitgaven binnen de bij de formatie afgesproken kaders te houden. Uitgedrukt als percentage van het bbp lopen de collectieve uitgaven zelfs een fractie terug (tabel 2). Dit gematigde beloop van de collectieve-uitgavenquote valt mede toe te schrijven aan het noemereffect: door de aantrekkende inflatie neemt het nominale bbp extra toe, waardoor de quote, gegeven het bedrag in de teller, lager uitpakt. Het collectieve lastenpeil stijgt dit jaar, als uitvloeisel van de vorig najaar opgelegde lastenverzwaringen, waaronder de stijging van de premie voor de verplichte ziektekostenverzekering en de invoering van nieuwe milieuhellingen, zoals de vliegtaks. Volgend jaar valt het lastenpeil iets terug. Naast het noemereffect speelt hierbij de voor het jaar 2009 voorgenomen lastenverlaging een rol. Behalve via collectieve lasten (belastingen en sociale premies) worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. Deze andere ontvangsten van de overheid nemen wat in betekenis toe, vooral onder invloed van sterk oplopende aardgasbaten voor de staat. De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt het beloop van het begrotingssaldo. In 2009 wordt dit naar verwachting voor de vierde keer op rij met zwarte inkt geschreven. Het overschot op de begroting bedraagt dit en het komend jaar 1,3 procent bbp. De aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het zogenoemde robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en

rente. Een jaar geleden voorzag het CPB (2007) dat het robuuste saldo in 2009 zou verbeteren van -1,1 tot -0,7 procent bbp. In plaats daarvan verslechtert het tot -2,1 procent bbp. De verslechtering van het robuuste saldo suggereert dat het begrotingsbeleid van het vierde kabinet-Balkenende tot nu toe niet bijdraagt aan toekomstbestendiger overheidsfinanciën.

Van 2007 op 2009 daalt de schuldquote met vijf procentpunten tot 39,6 procent bbp. Niet alleen in verhouding tot het bbp maar ook in euro's krimpt de schuld van de overheid; zie de onderste regel van tabel 1. Toch verbetert de vermogenspositie van de overheid niet, doordat in 2008 en 2009 voor in totaal ruim dertig miljard euro (meer dan vijf procent bbp) aan de aardgasvoorraad wordt onttrokken.

Collectieve uitgaven en begrotingsdiscipline

In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Dit kent een Chinese muur tussen de inkomsten- en de uitgavenkant van de begroting. Mee- en tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en sociale premies leiden niet tot een beleidsreactie. Zij lopen automatisch in het begrotingssaldo, tenzij het tekort te hoog dreigt op te lopen. De uitgaven zijn voor de gehele kabinetsperiode ingekaderd. Het kader is een maximum voor de netto collectieve uitgaven: dit zijn de bruto uitgaven minus de opbrengst van eigen bijdragen van gebruikers van door de overheid aangeboden voorzieningen. In feite zijn er kaders voor drie budgetdisciplinesectoren. Behalve voor de sector rijksbegroting, gelden kaders voor de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en voor de collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettair Kader Zorg, afgekort: BKZ).

Treden de overheidsuitgaven buiten een kader, dan moet een kabinet maatregelen treffen. Volgens de geldende begrotingsregels dienen overschrijdingen te worden gecompenseerd binnen de sector waar ze zijn ontstaan. Compensatie is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen. Het gaat immers om de netto uitgaven, die beneden de afgesproken plafonds moeten blijven.

Zoals niet ongebruikelijk is, werden het afgelopen voorjaar bij de uitvoering van de begroting omvangrijke tegenvallers zichtbaar. Zij deden zich vooral voor bij de kinderopvangtoeslag (een post op de rijksbegroting) en bij het persoonsgebonden budget (pgb), onderdeel van het BKZ. Zo'n pgb stelt de ontvanger in staat zelf de zorg in te kopen waarvoor hij of zij is geïndiceerd. Het gaat in beide gevallen om open-einderegelingen: iedereen die aan de voorwaarden voldoet kan zijn of haar hand bij de overheid ophouden. Zo wordt de calculerende burger bijna uitgelokt om van bestaande regelingen gebruik te maken. Recent kopen ouders met jonge kinderen en mensen met zorgbehoeften massaal diensten in die tot enkele jaren geleden doorgaans zonder financiële vergoeding door burens of familieleden werden verleend. Door de gewijzigde regels van de overheid is veel van deze mantelzorg inmiddels gemonetariseerd, waarbij belasting- en premiebetalers voor de rekening opdraaien. Het kabinet heeft maatregelen afgesproken om de schade voor de schatkist te beperken, maar ook ingestemd met een structurele verhoging van de uitgaven voor deze posten.

Het bovenste blok van tabel 3 toont, behalve de genoemde tegenvallers, ook de bedragen die zijn gemoeid met nieuw beleid (intensiveringen). Het Gemeentefonds en het Provinciefonds groeien mee met de hogere rijksuitgaven

Tabel 2

Kerngegevens collectieve sector (in procenten bbp).

	2007	2008	2009
Belastingen + premies	38,9	39,8	39,4
Andere ontvangsten	6,8	6,9	7,1
	45,7	46,7	46,5
Collectieve uitgaven	45,4	45,5	45,2
Feitelijk saldo: overschot	0,3	1,3	1,3
Robuust saldo: tekort¹	-1,2	-1,2	-2,1

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

Bron: Centraal Planbureau (2008a)

Tabel 3

Meeruitgaven en hun dekking (miljard euro).

Budgetdisciplinesector:	Rijksbe- groting	Sociale zekerheid	Collectieve zorg	Totaal
Overschrijdingen/intensiveringen				
Kinderopvang	0,7	–	–	0,7
Gemeentefonds/Provinciefonds	0,7	–	–	0,7
Afkoop specifieke uitkeringen	0,5	–	–	0,5
Persoonsgebonden budget en diversen	–	–	0,7	0,7
Saldo overige mutaties	0	0,5	–0,3	0,2
Dekking				
EU-afdracht	–0,6	–	–	–0,6
Ruilvoetwinst	–0,8	–0,7	–0,7	–2,2
Over-/overschrijding	0,5	–0,2	–0,3	0

Bron: Tweede Kamer (2008–2009)

voor andere doeleinden. Tevens zijn enkele specifieke uitkeringen van het Rijk aan de gemeenten afgekocht. Het onderste blok van tabel 3 laat zien welke compensatie het kabinet heeft gevonden om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden. De afdracht aan de Europese Unie valt 0,6 miljard euro mee. Het leeuwendeel van de dekking bestaat uit ingeboekte ruilvoetwinst. Op middellange termijn wisselen ruilvoetwinsten en -verliezen elkaar af. Prudente beleidsmakers zouden ten minste een deel van de ruilvoetwinst van 2,2 miljard euro hebben geparkeerd op een reserverekening. Wanneer ambtenarensalarissen en prijzen van overheidsaankopen in de toekomst sterker stijgen dan strookt met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen kan uit die reserve worden geput, om het volume van de overheidsproductie te beschermen. Kennelijk was de budgettaire nood echter te hoog om (een deel van) de ruilvoetwinst opzij te zetten. In de visie van het Ministerie van Financiën worden in 2010 en daarna structurele bezuinigingen doorgevoerd, die blijvend compensatie bieden voor het grootste deel van de overschrijdingen die in 2009 incidenteel uit de ruilvoetwinst zijn goedge maakt. Wanneer die bezuinigingen metterdaad worden geëffectueerd, zou de ruilvoetwinst voor de periode na 2009 beschikbaar blijven. De onderste regel van tabel 3 leert dat de uitgaven op de rijksbegroting het kader voor deze sector nog altijd met 0,5 miljard euro overschrijden. Deze overschrijding moet worden goedge maakt door de ingeboekte overschrijding van de kaders voor de sociale uitkeringen en de zorg. Dit is riskant beleid. In de periode 2003–2006 bleven de totale collectieve uitgaven ruimschoots binnen het afgesproken kader, maar juist de zorgsector kende toen een overschrijding van cumulatief 3,8 miljard euro. Daar stonden grote meevallers tegenover bij de sociale zekerheid en in mindere mate op de rijksbe-

Kader 1

De ruilvoet van de collectieve sector

Het uitgavenkader is geformuleerd in reële bedragen uit het eerste jaar van de kabinetsperiode en wordt jaarlijks opgehoogd in lijn met de werkelijke prijsstijging van de nationale bestedingen. Het coalitieakkoord uit februari 2007 gaat ervan uit dat de prijs van de nationale bestedingen stijgt met 2,25 procent per jaar. De prijs van de nationale bestedingen loopt dit jaar en volgend jaar op met ruim drie procent. Het uitgavenkader valt dus ruimer uit. De opstellers van het coalitieakkoord namen aan dat de prijs van de collectieve uitgaven (de hoogte van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen) met ongeveer 2,75 procent per jaar zou toenemen. De prijs van de collectieve uitgaven ontwikkelt zich in lijn met deze aanname. Hierdoor boekt de collectieve sector onder het hogere kader ruilvoetwinst, die beschikbaar is voor extra volume van de collectieve uitgaven.

groting. Die zijn weggestreep tegen tegenvallers in de zorgsector (eerste kolom van tabel 4). Gezien de aanhoudende overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg in het verleden getuigt het inboeken van een overschrijding bij de zorguitgaven in 2009 van ongegrond budgettair optimisme. Het uitgavenkader berust op politieke afspraken die regeringspartijen binden voor een kabinetsperiode. Wanneer een kabinet tussentijds valt, voelt het nieuwe kabinet zich niet aan oude afspraken gebonden. Dit bleek bij de formatie in 2007. Het derde kabinet-Balkenende hanteerde voor 2007 een uitgavenplafond van 205,6 miljard euro. Het vierde kabinet-Balkenende startte voor 2007 met een eigen uitgavenplafond van 209,2 miljard euro. De wisseling van de politieke wacht ging dus gepaard met een eenmalige opwaartse bijstelling van het uitgavenkader met 3,6 miljard euro (tweede kolom van tabel 4). Twee derde van deze ophoging betrof de zorguitgaven. Deze sector claimt een groeiend deel van de totale collectieve uitgaven. Opnieuw een aanwijzing dat het lichtvaardig is om van de zorgsector een substantiële bijdrage te verwachten aan de compensatie van overschrijdingen op de rijksbegroting in 2009.

Miljoenennota

Het informatiegehalte van de begrotingsstukken neemt af. Drie vijfde van de hoofdstuk van de Miljoenennota 2009 gaat over onderwerpen die in feite niet thuishoren in een bespreking van de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid. Hoofdstuk 2 bespiegelt over de vraag hoeveel beleidsruimte Nederland houdt in een tijd van toenemende globalisering. Het kabinet meent dat de marges voor eigen beleid nog altijd tamelijk groot zijn. Internationale coördinatie kan schadelijke gevolgen van beleidsconcurrentie tussen landen indammen. Opvallend is dat de nota met geen woord rept over de in en buiten Europa plaatsgrijpende belastingconcurrentie. Hierbij laat Nederland zich overigens niet onbetuigd, getuige bijvoorbeeld de forse verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting die andere EU-landen prikkelt op hun beurt het tarief van hun winstbelasting omlaag te brengen. Hoofdstuk 3 rapporteert over de voortgang die is geboekt bij de uitvoering van de ambitieuze plannen uit het coalitieakkoord. De tekst rechtvaardigt de veronderstelling dat de in dit onderdeel opgenomen beschouwingen afkomstig zijn van de betrokken *spending departments*. Het gaat voor een aanzienlijk deel om een machteloze woordenbrij, die getuigt van ongebreideld en naïef geloof van beleidsmakers in de maakbaarheid van de samenleving. Zo dient in 2012 het aantal vermijdbare sterfgevallen in ziekenhuizen te zijn gehalveerd tot exact 867 per jaar. Het aantal werknemers met een publieke taak, zoals ambulancemedewerkers en politieagenten, dat te maken heeft met ongewenst gedrag moet verminderen van 66 procent in 2007 naar precies 51 procent in 2011. Het kabinet geeft toe dat bij het bereiken van deze en andere tot in detail uitgespon-

Tabel 4

Begrotingsdiscipline (afwijkingen in miljard euro).

	Balken- ende I-III	Bijstel- ling	2008 ¹	2009 ¹
Rijksbegroting	-4,5	1,5	0,25	0,25
Sociale zekerheid	-2,6	-0,1	0	-0,25
Collectieve zorg	3,8	2,2	0,25	0
Totaal	-3,4	3,6	0,25	-0,25

¹ Door afrondingen wijkt totaalcijfer af van de som van de afzonderlijke bedragen.

Bron: De Kam et al. (2008); Centraal Planbureau (2008a)

nen doelstellingen een hoofdrol is weggelegd voor derden: gemeenten, woningcorporaties, werkgevers en zo meer. Volstrekt onduidelijk blijft of die derde partijen bereid en in staat zijn de van hen verwachte rol te spelen. Evenmin wordt duidelijk of en in hoeverre ingezette instrumenten (actieplannen, voorlichting, nieuwe regels, extra financiële middelen) realisatie van de beoogde doelen dichterbij brengt. Ambtenaren op Financiën zijn druk geweest om de door departementen aangeleverde teksten te kuisen. Ze hebben zich daarbij nog veel te terughoudend opgesteld.

Collectieve lasten en koopkracht

Aanvankelijk voorzag het regeerakkoord voor volgend jaar in een lastenverzwaring van 1,1 miljard euro. Teneinde de oplaaierende inflatie niet aan te wakkeren, gaat de voorgenomen btw-verhoging echter niet door. Om de koopkracht van gezinnen te ondersteunen treft het kabinet bovendien een reeks maatregelen, waardoor de opbrengst van belastingen en sociale premies per saldo een miljard euro lager uitvalt (MN). De dekking voor deze lastenverlichting is uit alle hoeken en gaten van de begroting geschrapt. Een deel van de dekking bestaat uit geld dat in het coalitieakkoord was geoormerkt voor het arbeidsmarktbeleid (0,75 miljard euro) en uit de hoger dan aanvankelijk geraamde opbrengst van twee lastenverzwarende maatregelen: het schrappen van de aftrek voor buitengewone (ziekte)uitgaven en de bevriezing van de algemene heffingskorting. Al doende trekt het kabinet de voor 2010 en 2011 geprogrammeerde lastenverlichting naar voren. Over de gehele kabinetsperiode bezien valt de oorspronkelijk afgesproken lastenstijging van zeven miljard euro nu een half miljard euro lager uit. Dekking hiervoor ontbreekt, wat in strijd is met de begrotingsregels, maar het kabinet meent compensatie te kunnen vinden in de meevallende opbrengst van een maat-

Tabel 5

Perspectief voor gezinnen.

	2007	2008	2009
Koopkrachtmutatie (mediaan)	1,5	-0,5	0,5
Koopkracht (bij bruto-salaris 62.000)	1,7	-0,75	0,5

Bron: Centraal Planbureau (2008a)

regel die pas in 2011 van kracht wordt. Het gaat om een lastenverzwaring voor 65-plussers, die optreedt doordat voor deze groep de tweede tariefschijf van de inkomensheffing slechts voor driekwart wordt aangepast aan de geldontwaarding. Deze beperking van de automatische inflatiecorrectie voor oudere heffingsplichtigen met een inkomen van meer dan 31.500 euro is een wetstechnisch elegante manier om senioren stapsgewijs meer te laten bijdragen aan de financiering van de AOW. Afgaande op cijfers van het CPB, ervaart de helft van de huishoudens in 2009 een koopkrachtverbetering van een half procent of meer. De andere helft moet het met minder doen, zoals te zien is in de mediane mutatie op de bovenste regel van tabel 5. De alleenverdiener met een dubbelmodaal salaris (62.000 euro bruto) zit precies op de mediane mutatie. Dit koopkrachtcijfer is echter weinig representatief, en dat geldt ook voor de koopkrachtmutatie van andere categorieën. Het CPB maakt deze plaatjes voor standaardgevallen, die in de realiteit maar weinig voorkomen. Hierdoor blijven de gevolgen van veel overheidsmaatregelen, zoals de versoering bij de kinderopvangtoeslag en het vervallen van de mogelijkheid om ziektekosten af te trekken, buiten beeld. Nog een voorbeeld: niet werkende partners van kostwinners verliezen straks honderdveertig euro aanrechtsubsidie als ze na 1971 zijn geboren, tenzij ze voor jonge kinderen zorgen. Ook deze ingreep is niet in het standaardbeeld begrepen. Sommige plussen blijven eveneens onzichtbaar. Werknemers van 62 jaar en ouder krijgen in 2009 een bonus als ze doorwerken. Voor een 64-jarige bedraagt die tien procent van de arbeidsinkomsten, met een maximum van 4592 euro per jaar. Ook de bonus blijft buiten beschouwing. Werkende 61-plussers gaan er dus veel meer op vooruit dan de plaatjes suggereren.

Het CPB pleegt de beperkingen van het standaardplaatje te benadrukken. Het heeft het rekenmodel MIMOSI ontwikkeld om een veel completer beeld van de koopkrachtontwikkeling te kunnen geven (CPB, 2008b). Dit model is gevuld met gegevens over ongeveer tachtigduizend werkelijk bestaande huishoudens uit allerhande overheidsadministraties. De computer kent van de leden van elk van deze huishoudens de leeftijd, het werkelijke aantal kinderen, het gebruik van fiscale aftrekposten en van kinderopvang, en nog veel meer. Nabootsing van de gevolgen van het kabinetsbeleid met MIMOSI levert tachtigduizend individuele koopkrachtveranderingen op. Wanneer die worden afgezet tegen het inkomen ontstaan puntenwolken van plussen en minnen. Dit geeft een veel genuanceerder beeld hoe maatregelen uit Den Haag de huishoudportemonnee raken: voor de meeste huishoudens schommelt de koopkrachtverandering van 2008 op 2009 tussen plus en min twee procent. Maar er zijn bij de meeste inkomensniveaus uitschieters naar boven tot plus tien procent en naar beneden tot minus acht procent. Verder suggereren de puntenwolken dat ruwweg een derde van de gezinnen er komend jaar op achteruitgaat. Dit is in strijd met de herhaalde verzekering van bewindslieden dat bijna iedereen er komend jaar juist op vooruitgaat. Het grote voordeel van puntenwolken boven standaardplaatjes is dat puntenwolken in een oogopslag duidelijk maken hoe verschillend het kabinetsbeleid voor de koopkracht van huishoudens uitpakt. Hoewel het CPB al jaren puntenwolken presenteert, bijten politici zich nog steeds vast in misleidende standaardplaatjes. Ik pleit ervoor die plaatjes in de toekomst achterwege te laten (De Kam, 2008). Door voortaan alleen puntenwolken te publiceren dwingt het planbureau politici tot realistischer en genuanceerde beschouwingen over de koopkrachtgevolgen van het overheidsbeleid.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2007) *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*. CPB document No 151. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2008a) *Macro Economische Verkenning 2009*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2008b) *MIMOSI. Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*. CPB document No 161. Den Haag: CPB.
- Kam, F. de (2008) Schaf het koopkrachtplaatje maar af. *NRC Handelsblad* 20 september.
- Kam, de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink (2008) *Overheidsfinanciën*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Tweede Kamer (2008-2009), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën* (Miljoenennota 2009) 31 700, nrs. 1-2.