

Bos' Begroting: Puinruimen bij Balkenende-IV

Bas Jacobs

De Groene Amsterdammer, 131 (38), 21 september, p15-16

Prof. dr. B. Jacobs is hoogleraar economie en overheidsfinanciën verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In de Begroting 2008 veegt Minister Bos de scherven op die hij vorig jaar maakte. Ondanks een mislukt eerste jaar is hij als overwinnaar uit de onderhandelingen met CDA en ChristenUnie gekomen. Toch is een veel prudenter en ambitieuzer begrotingsbeleid nodig vanwege grote economische onzekerheden en tekortschietende ambities om het vergrijzingsvraagstuk op te lossen.

De mist rond de overheidsfinanciën trekt eindelijk op. Na het nogal vage coalitieakkoord en de even onduidelijke marketingfolder van de 100-dagtoer, presenteerde Minister van Financiën Bos op Prinsjesdag zijn eerste Miljoenennota. Ook publiceerde het Centraal Planbureau de Macroeconomische Verkenning 2008 (MEV) en de Middellange Termijnramingen 2009-2013 (MLT). Eindelijk zijn er cijfers om het financieel-economische beleid van Balkenende-IV te beoordelen. Twee vragen zijn cruciaal: Is het gevoerde begrotingsbeleid op de korte termijn verstandig, gezien de hoogconjunctuur? En: Neemt de regering op de lange termijn voldoende maatregelen om de overheidsfinanciën bestendig te maken tegen de effecten van de vergrijzing?

In het eerste jaar van Balkenende-IV heeft Minister Bos de overheidsfinanciën laten ontsporen. De geldkraan is opgedraaid, met miljarden voor onderwijs, zorg, infrastructuur en veiligheid. De rommelig verlopen coalitieonderhandelingen leidden tot grote onzekerheid over de beschikbare financiële ruimte. De ministers verdrongen zich rond de schatkist met vele goede en slechte plannen, die allemaal geld kostten. Aangezien Bos in 2007 de uitgavenplafonds heeft losgelaten, onstonden forse budgettaire overschrijdingen die niet met bezuinigingen werden weggewerkt.

Minister Bos heeft in 2007 de teugels laten vieren toen de eerste tegenvallers zich aandienen, voornamelijk in de gezondheidszorg, maar ook door de boedelbrief die Zalm aan hem overdroeg. De tegenvallers zijn uitgesmeerd over de rest van de kabinetsperiode. Toen het CPB de eerste koopkrachtplaatjes uitrekende, bleek dat bepaalde groepen er op achteruit zouden gaan en het kabinet besloot de koopkracht te repareren door een deel van de lastenverzwaringen, zoals hogere milieuheffingen, ook door te schuiven naar het einde van de kabinetsperiode. Daardoor stroomt dit jaar en volgend jaar minder geld in de overheidskas.

Volgens de MEV loopt het financieringstekort dit jaar fors op. In 2006 was er nog een overschot van 0,6% van het BBP (bruto binnenlands product). In 2007 slaat dat om in een tekort van 0,3% BBP. Een verslechtering van maar liefst 0,9% BBP. De overheid geeft dit jaar dus een slordige 6 miljard euro meer uit dan er binnenkomt.

In tijden van hoogconjunctuur is dat een gênante vertoning. Als het goed gaat met de economie moet het tekort dalen om financiële problemen in mindere tijden te vermijden. In 2008 zit de begroting niet meer in de rode cijfers en kan Bos een overschot van 0,8% BBP in de boeken schrijven. Maar dat overschot is volkomen geflatteerd door de hoger uitvallende aardgasbaten (0,6% BBP) en de gunstige conjunctuur. Het zogenaamde 'robuuste financieringstekort', dat is gecorrigeerd voor de tijdelijke meevallers (conjunctuur, gas en rente), laat zien dat de overheidsfinanciën in 2008 niet verder verslechteren, maar ook niet verbeteren. Het robuuste financieringstekort verslechtert in 2007 met 0,9% BBP tot 1% BBP en blijft daarop hangen in 2008. Pas in de rest van de regeringsperiode ruimt Bos de financiële scherven van het eerste jaar op. Volgens de MLT eindigt het robuuste saldo in een klein overschot van 0,3% BBP in 2011.

De economie draait momenteel op volle toeren en neigt naar oververhitting. Macroeconomisch bezien is het onverstandig dat de overheid met de forse uitgavenverhogingen dit jaar olie op het vuur gooit. De druk op de arbeidsmarkt loopt op, de lonen stijgen harder en dat is slecht voor de groei van de werkgelegenheid en de investeringen en het ondermijnt de concurrentiepositie. De uitgaven aan ambtenarensalarissen en uitkeringen lopen bovendien sneller op omdat die aan de lonen gekoppeld zijn.

In 2008 houden de uitgavenverhogingen en lastenverzwaringen elkaar in balans. De economie krijgt daardoor niet een nieuwe impuls. Het belastingpeil neemt met vijf miljard toe om de hogere uitgaven te financieren, met name aan de zorg (vier miljard). Daardoor daalt de koopkracht van sommige huishoudens. Jan Marijnissen (SP) en Mark Rutte (VVD) klagen steen en been dat de koopkrachtstijging niet hoog genoeg is, maar zij moeten kiezen of delen: reparatie van koopkracht nu leidt onherroepelijk tot een verslechtering van het financieringstekort (SP) of tot minder overheidsuitgaven aan bijvoorbeeld zorg, onderwijs en veiligheid (VVD).

Paradoxaal genoeg zijn linkse regeringen vaak dom in het verhogen van de overheidsuitgaven, maar slim in het verhogen van de belastingen, terwijl rechtse regeringen juist dom zijn in het verlagen van de belastingen, maar slim in het verlagen van de uitgaven. Zo ook nu. De belastingdruk wordt opgevoerd op zaken die weinig gedragsreacties uitlokken zoals alcohol, tabak, vliegtickets, (lease)auto's en energie. Dergelijke heffingen remmen de consumptie van zulke goederen weinig tot niet (mensen gaan weinig minder drinken of autorijden) waardoor er veel geld in de overheidskas stroomt. Zo kunnen de belastingen op arbeid worden verlaagd, en dat is gunstig. Hoge belastingen op arbeid verkleinen namelijk de arbeidsparticipatie, het aantal gewerkte uren, en scholings- en carrièreinspanningen. Hoewel de maatregelen op groot maatschappelijk onbegrip stuiten en de VVD luid de oppositietrom roert, is de verbetering van de belastingmix economisch verstandig. De VVD moet haar pijlen niet op de belastingmix richten, maar op het belastingniveau.

Hoe staat het met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn? De vergrijzingskosten zijn aanzienlijk. Door de oplopende uitgaven aan zorg, AOW-pensioenen en de uitputting van de gasvoorraad zijn de toekomstige uitgaven groter dan de inkomsten. Om direct orde op zaken te stellen, en de bestaande collectieve regelingen

te kunnen blijven betalen, is volgens het CPB een permanente verbetering van het primaire overheidssaldo (belastingen minus uitgaven, exclusief rente) van zo'n 3% van het BBP nodig, ofwel een overschot op het robuuste financieringssaldo van zo'n 3% BBP in 2011. Balkenende-IV wil in 2011 eenderde daarvan hebben gedekt.

De regering en schatkistbewaarder moeten behoorlijk van slag zijn geweest toen het CPB met nieuwe cijfers kwam. Door het slechte eerste begrotingsjaar en tegenvallers bij de vergrijzingssommen kwamen de financiële doelstellingen uit het coalitieakkoord op losse schroeven te staan. Na verhitte onderhandelingen de afgelopen zomer kondigde het kabinet daarom nieuwe maatregelen aan, die gedurende de laatste weken al uitlekten in de pers. Minister Bos is daarbij als overwinnaar uit de onderhandelingen gekomen. Waarom zijn de ChristenUnie en het CDA bereid geweest zoveel in te leveren?

Vermoedelijk wilden het CDA en de ChristenUnie *coûte que coûte* vasthouden aan de coalitiedoelstelling om eenderde van de vergrijzingskosten te dekken, vooral door het verbeteren van de arbeidsparticipatie. Van dat laatste kwam alleen niets meer terecht. Het beleid om de arbeidsparticipatie te verhogen wordt ondermijnd door het hogere belastingpeil en de verkleining van inkomensverschillen. Dat zijn op zich legitieme politieke keuzen, maar er hangt wel een prijskaartje aan. Het wordt minder aantrekkelijk te participeren, meer uren te werken, investeringen in scholing te doen en carrière te maken. De financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen maakt het bovendien minder aantrekkelijk om te participeren, met name voor vrouwen. De joker van de arbeidsparticipatie kon dus niet meer worden ingezet.

Het christelijk deel van de coalitie zat klem, en het CDA en de ChristenUnie konden niet anders dan de PvdA verleiden met 'linkse' maatregelen om toch de doelstellingen uit het coalitieakkoord overeind te houden. Zo kon Bos – toch al onder zware politieke druk door de opkomst van de SP – belangrijke punten binnenslepen.

- Afschaffing aanrechtsubsidie

Een aanzienlijk effect zal de versnelde afbouw van de belastingkorting voor niet-werkende partners ('aanrechtsubsidie') hebben. Deze maatregel zal bovendien de vrouwenparticipatie stimuleren. De achterban van CDA en ChristenUnie zal er niet blij mee zijn.

- Indirecte heffing op rijke ouderen

Door de verlaging van de WW-premies en de verhoging van de BTW naar 20% wordt de belastingdruk verschoven naar mensen die niet werken, aangezien zij niet profiteren van lagere WW-premies, maar wel een hogere BTW betalen. Arme ouderen en mensen met een uitkering worden ontzien. Het inkomensverschil tussen uitkering en werk wordt niet groter en de arbeidsdeelname neemt niet toe. Deze belastingverschuiving is daarom een indirecte heffing op rijke ouderen, omdat die niet worden gecompenseerd voor de BTW-stijging. De PvdA revancheert zich dus op het CDA na de halfbakken fiscalisering van de AOW-premies voor mensen die niet tot hun 65 doorwerken.

- Eigen huis en pensioen

Het CDA beloofde tijdens de verkiezingen niet te tornen aan het eigen huis. Het eigen woningforfait wordt echter opgehoogd voor mensen met huizen boven een miljoen euro en het maximum verdwijnt. Ook mogen de pensioenpremies voor inkomens boven

185.000 euro (de 'Balkenende-norm') niet meer worden afgetrokken. Het zijn symbolische maatregelen, die Bos goed van pas komen in het debat over de topinkomens, maar geen financiële zoden aan de dijk zetten; zeer weinig belastingbetalers hebben zulke dure huizen en hoge inkomens.

-Bezuinigingen zorg

CDA Minister Klink kan de hete kolen uit het vuur halen met impopulaire, maar zeer noodzakelijke bezuinigingen op de almaar stijgende zorgkosten. De ziektenkostenpremies en de inkomensafhankelijke ziektenkostenbijdrage mogen niet meer als buitengewone uitgaven worden afgetrokken. Daarnaast wordt de no-claimkorting vervangen door een eigen risico, waardoor de overheid jaarlijks 1½ miljard bespaart.

Met de reeds bekende en nieuwe maatregelen sprokkelt de regering dekking voor ongeveer eenderde van de vergrijzingskosten bijeen. Helaas getuigt die coalitiedoelstelling van gebrekkig inzicht in de essentie van de vergrijzingsproblematiek. Het is een verdelingsprobleem tussen jong en oud. Daarom moet eerst worden gezien of de balans tussen jong en oud verbetert, en pas in de tweede plaats of er voldoende dekking is. Als die dekking er niet is, zijn natuurlijk wel de jongeren de pineut.

Door de BTW-WW-belastingschuif worden inderdaad rijke ouderen getroffen. De fiscalisering van de AOW-premie voor mensen die voor hun 65e stoppen met werken is kwantitatief te onbelangrijk en wordt veel te traag ingevoerd. Dat geldt ook voor de afschaffing van de aanrechtsubsidie. Ouderen ontspringen de dans. Daarnaast draaien overwegend de jongeren op voor de almaar stijgende zorgkosten. Het ongedekte restant van tweederde van de vergrijzingsrekening wordt natuurlijk ook doorgeschoven. De balans tussen de generaties zal dus niet of nauwelijks verbeteren.

Minister Bos moet volgend jaar de financiële teugels aanhalen en veel behoedzamer gaan begroten. De Nederlandse economie staat bloot aan grote economische risico's, die makkelijk tot chaos in de overheidsfinanciën kunnen leiden. De indicatoren voor consumentenvertrouwen, producentenvertrouwen en de export lijken in 2008 om te slaan. De olieprijs en de dollarkoersen bereiken nog steeds historische records. De sluimerende kredietcrisis in de financiële sector leidt tot hogere kapitaalkosten bij bedrijven en duurdere hypotheek en leningen voor huishoudens. Verdere dalingen van de aandelenkoersen remmen de particuliere consumptie en brengen pensioenfondsen in problemen.

Voor de lange termijn is ook een veel ambitieuzer beleid vereist. Balkenende-IV doet onvoldoende om de solidariteit tussen de generaties te bewaren. De tijd vervliegt om oudere generaties nog op redelijke wijze een bijdrage te vragen. In 2011 gaan de eerste babyboomers met pensioen. Daarna is het eigenlijk te laat om nog met maatregelen te komen. Alleen als ook welvarende ouderen een veel grotere bijdrage gaan leveren aan de stijgende kosten voor de AOW en gezondheidszorg, kunnen de sterk olopemde lasten voor de jongeren worden beperkt. Maar ook de jongeren zullen langer moeten werken door een hogere pensioenleeftijd. De arbeidsparticipatie zal wezenlijk moeten toenemen en met meer kansen voor outsiders en meer loon naar werk in plaats van leeftijd. Er zal

dus veel harder moeten worden ingegrepen in de zorg, de pensioenen, het eigen huis, sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. En dat laat de regering nog teveel afweten.