

**Het zoet is maar zeer beperkt houdbaar;  
Miljoenennota Tijdelijke meevallers houden het zuur nog maar heel even op afstand**

Bas Jacobs

*NRC Handelsblad*, 18 September, 2008, p.8

*De coalitiepartijen zijn tevreden. Het CPB denkt, terecht, heel anders over deze Miljoenennota. Want de meevallers van nu worden de tegenvallers van straks, meent Bas Jacobs.*

De Miljoenennota stelt de financiële situatie van de overheid veel te rooskleurig voor. De regering pronkt met begrotingsoverschotten die oplopen tot 1,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2009. Maar volgens berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) is er helemaal geen sprake van een verbetering van de overheidsfinanciën. De regering deelt tot nu toe alleen maar zoet uit. Wil ze de overheidsfinanciën niet slechter achterlaten dan waarmee ze begon, dan grijnst ons na 2009 het zuur tegemoet.

De rekenmeesters van het CPB laten zien dat de begrotingsoverschotten zijn geflatteerd door incidentele meevallers vanwege de gunstige conjunctuur en de gasbaten. Maar daar mag het begrotingsbeleid niet op worden beoordeeld. Immers, het zijn zaken waar de regering nauwelijks invloed op heeft. Ze kunnen geen structurele financieringsbron zijn voor de overheidsuitgaven, want op meevallers volgen weer tegenvallers. En met de verkoop van gas wordt het overheidsvermogen gestaag uitgehold, waardoor de overheidsfinanciën structureel verslechteren.

Ondanks een fors tragere groei in 2009, zal de Nederlandse economie nog steeds trekken van hoogconjunctuur vertonen. De arbeidsmarkt is gespannen met 238.000 vacatures in 2008. Voorspeld wordt dat de inflatie in 2009 hoog zal zijn - meer dan 3 procent. Bovendien zijn 2007 en 2008 economisch vette jaren geweest waardoor belastingopbrengsten nog vertraagd binnenstromen. Daarnaast profiteert de overheid in 2009 eenmalig van de terugstorting van EU-afdrachten.

Het structurele begrotingstekort is van tijdelijke en conjuncturele effecten geschoond. En dan vindt het CPB - in tegenstelling tot de Miljoenennota - helemaal geen overschotten, maar tekorten: -0,5 procent van het bbp in 2007, 0 procent in 2008 en -0,4 procent in 2009. De afspraak uit het coalitieakkoord - om in 2011 met een structureel overschot van 1 procent te eindigen - begint ver uit zicht te raken.

De sterk oplopende gasbaten verklaren bovendien de gehele toename van het financieringsoverschot: een stijging van 1 procent bbp tussen 2007 en 2009. Het zogeheten robuuste financieringstekort corrigeert het normale financieringstekort voor zowel de conjunctuur als de gasbaten. En dat robuuste financieringstekort verslechtert fors.

Conclusie: de gezondheid van de overheidsfinanciën neemt af onder Balkenende-IV. Als alle conjunctuur- en gasmeevallers waren gebruikt om het tekort terug te dringen, zou het financieringsoverschot in 2009 2,2 procent bbp zijn geweest. Ongeveer 5 miljard aan meevallers wordt dus in 2009 niet gespaard maar uitgegeven.

De verslechtering van de overheidsfinanciën komt onder andere door de koopkrachtreparatie. De regering besteedt in 2009 2,5 miljard aan belastingverlaging: het schrappen van de btw-verhoging, de verlaging van de WW-premies en een eenmalige verlaging van de ziektekostenpremies. De oppositie zegt dat het allemaal onvoldoende is, ten onrechte. We moeten accepteren dat we door de

inflatie structureel armer worden. De overheid kan niets doen aan de hogere prijzen. De laagste inkomens kunnen eventueel worden ontzien, maar uitgerekend die groepen komen er nogal bekaaid vanaf. Het koopkrachtverlies in de private sector wordt nu op de collectieve sector afgewenteld. Maar in 2010 en in 2011 wordt dat weer grotendeels teruggedraaid met zo'n 2 miljard aan lastenverzwaringen. De koopkrachtreparatie geeft dus slechts uitstel van koopkrachtverlies, geen afstel.

Vanwege de hoge inflatie bestaat terechte angst voor een loon-prijsspiraal, waarbij werknemers en werkgevers de hogere prijzen op elkaar proberen af te wentelen. Lastenverlaging kan averechts uitpakken als de economie tegen zijn grenzen aanloopt. De overheid jaagt dan namelijk de bestedingen aan en vergroot daarmee de spanningen op de arbeidsmarkt. De loonkosten en inflatie zullen toenemen. Het gevaar van een loon-prijsspiraal is dan ook niet geweken. De lastenverlichtingen vergroten echter ook het arbeidsaanbod en zorgen voor loonmatiging. Daardoor nemen capaciteitsproblemen en het gevaar op een loon-prijsspiraal af. Het netto effect is ongewis.

De koopkrachtreparatie is ook vrij riskante korte termijnpolitiek. Het zuur moet na 2009 komen met lastenverzwaringen, onder andere via hogere ziektekostenpremies. Maar de vraag is of de regering de politieke moed heeft om in de aanloop naar de verkiezingen de lasten te verzwaren terwijl het economisch tij tegenzit en ook opiniepeilingen laten zien dat deze coalitie op weinig warme gevoels onder de bevolking kan rekenen.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn verslechtert ook. Dat is wederom in tegenstelling tot wat de Miljoenennota ons voorhoudt. Houdbaarheid betekent dat op lange termijn voldoende geld in kas komt om alle overheidsvoorzieningen te kunnen blijven betalen.

De houdbaarheidswinst van de maatregelen die de regering neemt, zoals de 'Bosbelasting', vervliegt al tijdens deze kabinetsperiode door forse verslechtingen van het robuuste financieringstekort. Zo'n 2 miljard (0,3 procent bbp) aan extra houdbaarheidswinst is nodig om te voorkomen dat de last van de vergrijzing door toedoen van Balkenende-IV niet groter wordt. Dat kan door extra te bezuinigen of de belastingen te verhogen, maar ook met maatregelen na 2011, zoals langer doorwerken.

Daarnaast heeft Bos een mazzeltje door de onverwacht forse stijging van de inflatie. Dat zorgt voor zo'n 2 miljard extra budgettaire ruimte in 2009 omdat de uitgavenplafonds ruwweg stijgen met de inflatie. Maar de stijging van de uitgaven aan salarissen en uitkeringen blijft daarbij achter. De ambtenaren en de uitkeringsgerechtigden betalen met een lagere groei van hun reële inkomen voor de budgettaire overschrijdingen bij de kinderopvang, de wijken en de zorg. Die dekking kan fragiel zijn als de inflatie onverwacht lager uitvalt, bijvoorbeeld als de olieprijs dalen. Maar de regering is ook afhankelijk van de looneisen van de vakbonden. Die moeten met loonmatiging niet alleen een loon-prijsspiraal voorkomen, maar ook het budgettaire kader handhaven zodat er voldoende dekking blijft om alle uitgaventegenvallers op te vangen.

De regering zegt dat de verlaging van de WW-premies niet doorgaat als de lonen niet worden gematigd. Tegelijkertijd vragen de vakbonden om koopkrachtbehoud. Het is een Catch-22 tussen overheid en bonden die alleen goed kan aflopen als iedereen het hoofd koel houdt. Zo niet, dan kan het desastreuus uitpakken: lagere groei, hogere werkloosheid en wanorde in de overheidsfinanciën.

De huidige economische situatie vraagt om structurele hervormingen. Helaas blinkt Balkenende-IV daar niet in uit. Structurele hervormingen in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt blijven urgent om op korte termijn de capaciteitsbeperkingen in de economie te verminderen.

Op lange termijn dreigt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verslechteren. Jongeren moeten daarom worden voorbereid op een hogere pensioenleeftijd. Maar voorkomen moet worden dat zij onevenredig opdraaien voor de lasten van de vergrijzing. De regering verdient alle lof voor het begin met de fiscalisering van de AOW-premies. Maar het is nog te weinig en komt rijkelijk laat. De winst van de fiscalisering wordt teveel aan de ouderen teruggegeven met de doorwerkbonus. Nu al moet hardop gezegd worden dat welvarende ouderen straks meer gaan bijdragen aan de financiering van de AOW en de gezondheidszorg.

"Ondanks dat Nederland er goed voorstaat, vergt de huidige economische situatie stuurmanskunst van het kabinet", aldus minister Bos in de Miljoenennota. Gezien de spanning op de arbeidsmarkt en de turbulentie in de economie gaan de golven hoog. De regering zeilt met het budgettaire beleid te scherp aan de wind. Het financiële schip maakt daardoor te veel water, maar Bos doet vooralsnog alsof er weinig loos is. Hij neemt risico's - budgettair, economisch en politiek - en zal vermoedelijk in 2011 financieel gehavend de haven bereiken.

Bas Jacobs is hoogleraar economie en overheidsfinanciën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.