

## Kanttekeningen bij de rijksbegroting 2012

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

De vooruitzichten voor de Nederlandse overheidsfinanciën liggen verborgen in de slagschaduw van de onzekere ontwikkeling van de wereldhandel en de afloop van de Europese schuldencrisis. Want het buitenland is de locomotief die de nationale economie uit het dal moet trekken. In het door het Centraal Planbureau uitgestippelde basispad groeit het bruto binnenlands product in 2012 met 1 procent. De koopkracht verslechtert komend jaar in doorsnee met 1 procent door maatregelen om de overheidsfinanciën beter in balans te brengen. De verbetering van het begrotingstekort is vooral te danken aan de combinatie van bijna 5 miljard euro aan bezuinigingen en een verzwaring van de microlasten met 5½ miljard euro. Verdere tekortreductie wordt bedreigd, doordat de begrotingsdiscipline verslapt.

Trefwoorden: rijksbegroting, Europese crisis, economisch beleid, belastingen.

### 1 Een sputterende economie

De geestelijke ouders van de *Miljoenennota 2012* slaan een ferme toon aan: 'Koersvast in onzekere tijden' luidt de titel boven het openingshoofdstuk van dit document, waarin de minister van Financiën namens het kabinet de toestand van de economie bespreekt en een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën geeft. Onzeker zijn de tijden zeker. De kans bestaat dat ontwikkelde economieën – die in de private en de publieke sector kampen met opgeblazen schuldposities en een dreigend financieel armageddon – terugzinken in een zware recessie. Wat de kans op zo'n *double dip* niet kleiner maakt is dat het vertrouwen van veel consumenten verregaand is aangetast door gedaalde huizenprijzen en beurskoersen en – *last but not least* – door in Nederland en elders getroffen overheidsmaatregelen om opgezwollen begrotingstekorten terug te dringen. Voorstanders verdedigen deze beleidsinzet met het argument dat financiële markten, anders dan consumenten, juist wel vertrouwen ontlenen aan bezuinigingen en lastenverzwaringen die beogen het evenwicht van de overheidsfinanciën te herstellen. De economische wetenschap ligt recent mede onder vuur, omdat theorie en empirie in deze kwestie geen uitsluitsel geven.

Opkomende economieën zijn de gevolgen van de Grote Recessie inmiddels weliswaar te boven, maar hier liggen risico's door oplopende prijsinflatie en het ontstaan van zeepbellen op overspannen markten voor onroerend goed. Landen die bezig zijn met een inhaalrace danken hun indrukwekkende groeiprestaties niet in de laatste plaats aan de export naar rijke landen. Hun uitvoer komt onder druk te staan nu de meeste ontwikkelde economieën ernst lijken te maken met het afgraven van nationale schuldenbergen, terwijl protectionisme her en der op de loer ligt (via nieuwe invoerheffingen en pogingen wisselkoersen te beïnvloeden).

Ook van nature optimistische waarnemers zijn zich er scherp van bewust dat de vooruitzichten voor de Nederlandse overheidsfinanciën in de slagschaduw liggen van de onzekere ontwikkeling van de wereldhandel en de afloop van de schuldencrisis, die de eurozone op dit moment teistert. Zelfs de triple-A status van landen zoals Nederland kan

op den duur door kredietbeoordelaars worden afgewaardeerd, naarmate sterke deelnemers aan de Europese muntunie zich diepergaand committeren aan pogingen om probleemlanden aan de periferie te redden, pogingen waarvan de prijs oploopt naarmate politici langer dralen om effectief knopen door te hakken.

Het gaat bij de financiële risico's voor onze schatkist behalve om rentebetalingen op en aflossing van rechtstreeks aan Griekenland toegezegde leningen vooral om garanties die zijn afgegeven ten bate van de European Financial Stability Facility. Naarmate de Europese Centrale Bank (ECB) zijn balans verder opblaast door de aankoop van schuldpapier van landen met een twijfelachtige kredietstatus neemt bovendien het risico toe dat aanvullende kapitaalinjecties voor de ECB nodig zijn bij een onverhoopte deconfiture van een of meer van zulke debiteurlanden. Dit geldt eveneens voor de participatie van Nederland in het kapitaal van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat langzamerhand zo tot zijn nek in de als tijdelijk bedoelde steun aan Europese probleemlanden zit dat sommige vertegenwoordigers bij het IMF van de opkomende economieën ernstig bezwaar maken tegen nieuwe steunmaatregelen van het Fonds voor Europa.

## 2 Een zwartgallig scenario

Gelet op de aanhoudende onzekerheid over de oplossing van de schulden crisis in Europa en gezien de mogelijkheid dat de Nederlandse economie wegzinkt in een nieuwe recessie, zijn de vooruitzichten voor het komend jaar met nog meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven. De projecties van het Centraal Planbureau (CPB) moeten altijd met een dosis zout worden geconsumeerd. Maar tegelijkertijd is het een vaststaand feit dat beleidsmakers en de media kennelijk sterke behoefte voelen aan het houvast dat 'puntramingen' ogenschijnlijk bieden. Toch verdient het overweging dat het CPB – in aanvulling op de in de gebruikelijke tabel met kerngegevens voorgespiegelde mutaties – expliciet een bandbreedte zou aangeven, waarbinnen de uitkomsten met zeg 90 procent zekerheid liggen. Dit zou gebruikers nadrukkelijker bepalen bij de onzekerheidsmarge die de CPB-cijfers onvermijdelijk omgeeft.

Dat gezegd zijnde, voorziet de *Macro Economische Verkenning 2012* (MEV) voor het komende jaar een reële groei van het bruto binnenlands product (dit jaar: 605 miljard euro) van 1 procent. Er bestaat dus een gerede kans dat de feitelijke groei in 2012 ergens tussen 0 en 2 procent zal liggen. Het CPB presenteert ook een zwartgallige onzekerheidsvariant.<sup>1</sup> Daarbij stagneert de voor Nederland relevante wereldhandel zowel in 2011 als in 2012. In dat geval krimpt de economie komend jaar met bijna anderhalf procent. Het EMU-tekort – hierna steeds aangeduid als: begrotingstekort – komt dan uit op 4,2 procent van het bbp. Om te voorkomen dat bij de kabinetsformatie gemaakte afspraken over een gestage tekortvermindering worden geschonden, zou alsdan voor 5 miljard euro aan aanvullende bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig zijn. In het vervolg wordt uitgegaan van het zonniger basispad uit de MEV.

## 3 Het buitenland als locomotief

Bestedingen van het buitenland in onze economie zijn net als dit jaar de locomotief die de economie uit het dal trekt. De ingeboekte volumegroei van de uitvoer (3¾ procent)

---

1 Centraal Planbureau (2011), 16-17.

ligt in dezelfde orde van grootte als de veronderstelde expansie van de investeringen van bedrijven (3¼ procent) en in de bouwnijverheid (4¼ procent). Terwijl de bestedingen van de consumenten komend jaar min of meer pas op de plaats maken, zullen de overheidsbestedingen dalen (tabel 1). Gezien het overheersende negatieve sentiment van de consumenten en de terughoudende hypotheekverstrekking door het bankwezen passen bij het geraamde beloop van de nieuwbouw van woningen en de gezinsconsumptie de nodige vraagtekens.

Tabel 1. Bestedingen in de Nederlandse economie, 2012.

	waarde in 2010 (mld euro)	mutatie (%)
Consumptie van gezinnen	267	¼
Bedrijfsinvesteringen	56	3¼
Investeringen in woningen	29	4¼
Overheidsbestedingen	168	-1¼
Uitvoer	315	3¾

Bron: Centraal Planbureau (2011).

Tabel 2 geeft enkele uitkomsten voor de Nederlandse economie in 2012: een afzwakkende economische groei, een vrijwel gelijkblijvende omvang van de werkloosheid, een wat verflauwend inflatietempo en een iets hogere gemiddelde stijging van de contractlonen. De contractloonstijging bedraagt naar verwachting 2 procent en de inflatie is ook 2 procent, zodat de reële lonen gelijk blijven. Toch verslechtert de koopkracht volgend jaar in doorsnee met 1 procent. De daling van de (statische) koopkracht volgt uit maatregelen van de overheid. Gepensioneerden zien bovendien de indexatie van hun aanvullend pensioen achterblijven. Zoals bekend heeft het statische koopkrachtoverzicht beperkte waarde voor wat er werkelijk met de inhoud van de huishoudportemonnee gebeurt. De inkomensgevolgen van een groot aantal overheidsmaatregelen worden in dit overzicht namelijk niet meegenomen. Een veel vollediger beeld geven de puntenwolken, die het CPB vervaardigt met het microsimulatiemodel MIMOSI, dat wordt gevoed met gegevens over circa 85.000 werkelijk bestaande huishoudens. Deze data komen uit het CBS Inkomenspanelonderzoek 2002. Misschien wordt het langzamerhand tijd om over te stappen op een meer recent basisjaar.

Hoe dan ook, de met MIMOSI gegenereerde puntenwolken laten een grote spreiding in de koopkrachtmutaties zien.<sup>2</sup> Voor de bulk van de gezinnen ligt de koopkrachtverandering volgend jaar tussen plus 2 en minus 6 procent. Een bijlage van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft een frequentieverdeling van deze mutaties.<sup>3</sup> Daaruit valt op te maken dat slechts 10 procent van alle huishoudens zijn koopkracht in 2012 ziet verbeteren. Verder valt uit dit overzicht bijvoorbeeld te distilleren dat 9 procent van de minima er 3 procent of meer op

<sup>2</sup> Centraal Planbureau (2011), 81.

<sup>3</sup> Tweede Kamer (2011–2012a), 171.

achteruitgaat. Dit geldt trouwens ook voor 1 procent van de huishoudens met een dubbel-modaal jaarinkomen (bruto 66.000 euro).

Al deze becijferingen hebben betrekking op statische situaties. Dat wil zeggen, dat de rekenmeesters veronderstellen dat de positie van huishoudens en de personen die daarvan deel uitmaken van 1 januari tot en met 31 december 2012 niet verandert. Grote inkomensschokken, bijvoorbeeld door baanverlies of juist het vinden van een (andere) werkkring, echtscheiding en het kopen van een eigen woning blijven buiten beeld. De dynamiek van de werkelijke inkomensontwikkeling laat zich alleen achteraf in kaart brengen, met gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek van het CBS.

Omdat de koopkracht in doorsnee met 1 procent daalt, terwijl de consumptie in de raming op peil blijft, betekent dit dat gezinnen ook het komend jaar doorgaan met interen op hun in het verleden gevormde vrije besparingen of dat zij nieuwe schulden maken. De collectieve besparingen voor pensioenvoorzieningen blijven onverminderd hoog.

Tabel 2. Kerngegevens Nederlandse economie. (mutaties per jaar in procenten)

	2011	2012
Bruto binnenlands product	1½	1
Werkloosheid (niveau, x 1.000 personen)	365	375
Inflatie (consumentenprijsindex)	2¼	2
Contractloon marktsector	1½	2
Koopkracht (mediaan alle huishoudens)	- 1	- 1

Bron: Centraal Planbureau (2011), 13.

#### 4 Prioriteiten van het kabinet

In de *Miljoenennota 2012* noemt het kabinet drie prioriteiten, te weten: vergroting van de financiële stabiliteit, sanering van de overheidsfinanciën en versterking van het groeivermogen van de economie, opdat ons land geen concurrentiekracht verliest in de strijd om marktaandeel in de wereldeconomie.<sup>4</sup> De vergrijzing van de bevolking bemoeilijkt het halen van deze doelstellingen. Zo verlaat een stroom babyboomers de arbeidsmarkt en kondigt zich een stijging van de collectieve uitgaven voor basispensioen (AOW) 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 nog 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.<sup>5</sup> De in het regeerakkoord verankerde tekortverbeterende maatregelen zijn een belangrijke

4 Tweede Kamer (2011–2012b), 13.

5 Tweede Kamer (2010–2011), bijlage 3.

stap om de overheidsfinanciën binnen één kabinetsperiode op een houdbaar pad te brengen, maar ze staan in de weg aan het voeren van een groeizaam beleid.

In verschillende commentaren op de rijksbegroting is de staf gebroken over het ontbreken van kabinetsmaatregelen die de structuur van de economie krachtig kunnen versterken. In het bijzonder valt te denken aan hervorming van het woonbeleid (een gewijzigde fiscale behandeling van de eigen woning) en versnelde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Het kabinet beperkt zich evenwel tot op zichzelf genomen betrekkelijk bescheiden aanpassingen van de markt voor huurwoningen en het stelt verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar uit tot 2020.

### 5 Totaalbeeld overheidsfinanciën

Wanneer de eurocrisis en een eventuele nieuwe recessie geen roet in het eten gooien, zal het begrotingstekort 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 3). 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 – nadat het feitelijke tekort is geschoond voor de invloed van de conjunctuur – verbetert. De verbetering van de tekortquote is – afgezien van het 'noemereffect' door de stijging van het nominale bbp – te danken aan de combinatie van bijna 5 miljard euro aan bezuinigingen en een verzwaring van de microlasten met 5½ miljard euro.

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 Stabiliteitspact (60 procent bbp) betrekking heeft op de bruto schuld 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.<sup>6</sup>

Tabel 3. Kerngegevens collectieve financiën. (procenten van het bbp)

	2011	2012
Bruto collectieve uitgaven	50,2	49,5
Totale ontvangsten	46,0	46,7
<i>waarvan</i>		
- collectieve lasten	38,6	39,2
- niet-belastingmiddelen	7,4	7,5
	-----	-----
Begrotingstekort	4,2	2,9
Schuldquote collectieve sector	64,6	65,6

Bron: Centraal Planbureau (2011), 61.

<sup>6</sup> Centraal Planbureau (2011), 75.

## 6 Beleidsinnovatie: de 18 Miljard Monitor

Het al genoemde ombuigingsbedrag van bijna 5 miljard euro valt te ontleden in vier componenten (tabel 4). Het regeerakkoord voorziet in bezuinigingen van 7,9 miljard euro. Daar staan bij de kabinetsformatie afgesproken intensiveringen (nieuw beleid) van 2 miljard euro tegenover. Bij de begrotingsuitvoering aan het licht gekomen mee- en tegenvallers leiden naar huidige inzichten in 2012 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'. Een en ander blijkt uit overzichten die zijn te vinden in de *18 Miljard Monitor*. Deze nieuwe, waardevolle publicatie geeft voortaan tweemaal per jaar een overzicht van de voortgang die in budgettair opzicht wordt geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord.<sup>7</sup> Deze bestuurlijke innovatie valt slechts toe te juichen.

Tabel 4. *Bezuinigingsmaatregelen*. (miljard euro)

	2011	2012
Uitgavenverlaging totaal	-1,4	-4,9
<i>waarvan</i>		
• bezuinigingen in regeerakkoord	-2,8	-7,9
intensiveringen regeerakkoord	0,6	2,0
• mee- en tegenvallers/intensiveringen	1,3	3,6
• extra bezuinigingen	-0,5	-2,6

Bron: Rijksoverheid (2011), 7 en 10-11.

## 7 Lastenverzwaring is troef

Het kabinet verzwart de microlasten met meer dan 5 miljard euro. Deze lastenverzwaring komt bovenop de 'endogene' groei van de belasting- en premieontvangsten die samenhangt met de groei van de (nominale) inkomens en bestedingen. Zij krijgt haar beslag door middel van maatregelen die de heffingsgrondslag verbreden (minder fiscale faciliteiten) en tariefverhogingen. Kiezers met een geheugen dat verder dan gisteren teruggaat, zullen zich allicht herinneren dat de grootste regeringspartij (de VVD) zich tijdens de verkiezingscampagne manifesteerde als de kampioen van de lastenverlichting. Dat is een loze belofte gebleken. Niet alleen in 2012 stijgen de lasten. Het regeerakkoord voorziet ook voor de gehele beoogde kabinetsperiode (2011–2015) in een lastenstijging van per saldo 8,2 miljard euro.<sup>8</sup> Opvallend – gezien de politieke samenstelling van het minderheidskabinet van VVD en CDA – is dat komend jaar meer dan de helft van de lastenverzwaring ten laste van bedrijven komt. Werkgevers zijn bovendien 1 miljard euro extra kwijt, doordat zij hun werknemers compensatie moeten geven voor de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

<sup>7</sup> Rijksoverheid (2011).

<sup>8</sup> Tweede Kamer (2010–2011), 7.

Tabel 5. Lastenverzwaringen. (mutaties microlastendruk in miljard euro)

	2011	2012
Bedrijven	$\frac{3}{4}$	3
Gezinnen	$\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Overheid	0	$\frac{1}{4}$
	-----	-----
Totaal	1	$5\frac{1}{2}$

Bron: Centraal Planbureau (2011), 66.

Tabel 6 detailleert de lastenverzwaringen voor bedrijven. Caminada gaat in zijn bijdrage aan deze aflevering van het Tijdschrift nader in op het belastingbeleid van het kabinet, zoals neergelegd in het *Belastingplan 2012* en het pakket *Overige Fiscale Maatregelen 2012*.

Tabel 6. Lastenverzwaringen voor bedrijven, 2012.

Aflopen vervroegd/willekeurig afschrijven	1,25
Verhoging WW-premie werkgevers	0,75
Objectvrijstelling buitenlandse vaste inrichtingen	0,75
Invoering Bankenbelasting	0,25
Werkgeverspremie kinderopvang	0,25
Beperking renteaftrek overnameholdings/overig	0,25
Onderzoek- en ontwikkelingsaftrek	-0,25
Afschaffing grondwater- en afvanstoffenbelasting	-0,25
	-----
Totaal	3,0

Bron: mededeling Centraal Planbureau.

## 8 Begrotingsdiscipline verslapt

Met betrekking tot elk jaar uit de kabinetsperiode 2011–2015 zijn bij gelegenheid van de formatie uitgavenkaders vastgesteld voor drie budgetsectoren (tabel 7). Zo ligt het plafond voor de zorguitgaven 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 onderschrijding 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 niet optimaal beheerd. Op papier sluit het beeld voor 2011 nog wel. Daarvoor is echter een kunstgreep toegepast.

De onderschrijding bij de rijksbegroting in enge zin wordt voor meer dan de helft gerealiseerd dankzij de al genoemde kasschuif.<sup>9</sup> Betalingen worden als het ware met een budgettaire bulldozer doorgeschoven naar latere begrotingsjaren. De budgettaire kater komt later. Los daarvan leert de ervaring dat bij de zorguitgaven voor dit jaar – en stellig voor 2012 – nog nieuwe overschrijdingen zijn te verwachten.

Terwijl de druk op de begroting toeneemt, dreigt de uitgavenbeheersing steeds problematischer te worden, doordat tegen de spelregels van het trendmatig begrotingsbeleid wordt gezondigd. Waar hebben we dat al eerder gezien? Begon de eurocrisis in 2003 ook niet met het loslaten van daarover tussen de lidstaten bij Verdrag vastgelegde afspraken?

Tabel 7. Overschrijding (+) en onderschrijding (–) van de uitgavenkaders. (miljard euro)

	2009	2010	2011	2012
Rijksbegroting in enge zin	– $\frac{3}{4}$	– $1\frac{1}{4}$	– $1\frac{3}{4}$	– $\frac{1}{2}$
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	0
Budgettaire Kader Zorg	2	$1\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	----	-----	-----	----
Totaal	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	0	0

Bron: Centraal Planbureau (2010, 77; 2011, 71).

## Flip de Kam

\* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

## Literatuur

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

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

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

Tweede Kamer (2010–2011), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Startnota*, 32 500, nr. 29.

Tweede Kamer (2011–2012a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2012*, 33 100 XV, nr. 1-2.

Tweede Kamer (2011–2012b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2011*, 33 000, nr. 1-2.

<sup>9</sup> Centraal Planbureau (2011), 71.