

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 5

Themanummer Miljoenennota 2006

Na het zuur het zoet, of meer zuur?

R.M.W.J. Beetsma en K.B.T. Thio

Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen

C.L.J. Caminada

Over optimisme en onzekerheid

H. Garretsen

Zonder verwachting klopt ons hart

J. de Haan

Exploitatie infrastructuur: publiek of privaat?

E.F. ten Heuvelhof

Zij hieven het glas...

J.G.A. van Mierlo

Uitgepraat over financieel management?

N.P. Mol

Laat de agrarische ondernemers maar beslissen!

A.J. Oskam

Heeft dit kabinet (er) voldoende werk (van) gemaakt?

C.W.A.M. van Paridon

De Miljoenennota, Lissabon et les Pays-Bas

H.W.G.M. Peer

De Miljoenennota 2006 als politiek verhaal

M.J.W. van Twist

Te vroeg geoogst?

H.A.A. Verbon

Verder achterop in de kenniseconomie

B. Verspagen

Voortvarend maar benauwd

H. Visser

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur. Website: www.wimdreesstichting.nl

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. W.J. Deetman, drs. C.C.H.J. Driessen, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, prof. dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

W.G.M. Heijsteeg

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, mevr. drs. T.L. Remmelts

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 102,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Jaarabonnement voor particulieren: € 71,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Losse nummers: € 22,- (incl. BTW, excl.
verzend- en administratiekosten)

Vrienden en donateurs van de Wim
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,

e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de
Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2005 Sdu Uitgevers bv

ISSN 1570-9361

**Nederlands
uitgeversverbond**
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie	205
Na het zuur het zoet, of meer zuur?	206
<i>R.M.W.J. Beetsma en K.B.T. Thio</i>	
Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen	212
<i>C.L.J. Caminada</i>	
Over optimisme en onzekerheid	217
<i>H. Garretsen</i>	
Zonder verwachting klopt ons hart	222
<i>J. de Haan</i>	
Exploitatie infrastructuur: publiek of privaat?	225
<i>E.F. ten Heuvelhof</i>	
Zij hieven het glas...	231
<i>J.G.A. van Mierlo</i>	
Uitgepraat over financieel management?	236
<i>N.P. Mol</i>	
Laat de agrarische ondernemers maar beslissen!	240
<i>A.J. Oskam</i>	
Heeft dit kabinet (er) voldoende werk (van) gemaakt?	245
<i>C.W.A.M. van Paridon</i>	
De Miljoenennota, Lissabon et les Pays-Bas	250
<i>H.W.G.M. Peer</i>	
De Miljoenennota 2006 als politiek verhaal	254
<i>M.J.W. van Twist</i>	
Te vroeg geoogst?	259
<i>H.A.A. Verbon</i>	

Verder achterop in de kenniseconomie	264
<i>B. Verspagen</i>	
Voortvarend maar benauwd	268
<i>H. Visser</i>	
<i>Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën</i>	273

Van de redactie

Uiteraard besteedt het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* ook dit jaar aandacht aan de Miljoenennota en aan het beleid dat daarin wordt ontvouwd. De vorm waarin dat gebeurt is anders dan in vorige jaren. Deze keer werd aan elk van de 14 Nederlandse universiteiten één hoogleraar aangezocht, die de vraag werd voorgelegd om een korte reactie op de Miljoenennota/het overheidsbeleid te schrijven. De auteurs werd gevraagd zich in hun bijdrage te richten op enkele punten die er wat hen betreft echt uitsprongen, positief en/of negatief. Welke punten dat zijn werd aan henzelf overgelaten. De achtergrond van de 14 hoogleraren is zeer divers, en dat is natuurlijk bewust zo gekozen. Zij vertegenwoordigen onder andere de vakgebieden macro-economie, micro-economie, internationale economie, openbare financiën, politieke economie, fiscale economie, bestuurskunde, landbouweconomie, innovatie en bedrijfseconomie. Hun bijdragen zijn dan ook even divers van aard. Gezien deze diversiteit heb ik ervan afgezien om op deze plaats iets van een samenvatting te presenteren. Leest u zelf wat “de Nederlandse hoogleraren” aan positieve en negatieve kritiek op het kabinetsbeleid naar voren brengen. Dat zij kritisch zijn, is bijna vanzelfsprekend. Zij worden om zo te zeggen betaald om kritisch te zijn. Des te opvallender is het wellicht dat er met enige regelmaat uit de bijdragen begrip of zelfs waardering voor onderdelen van het gevoerde beleid naar voren komt, of dat wordt erkend dat de omstandigheden (wereldhandel, olieprijs, Stabiliteits- en Groeipact, enzovoort) de speelruimte voor het beleid wel erg sterk beperken. In veel bijdragen worden ook voorstellen gedaan voor aanpassingen van het beleid.

Arie Ros,
eindredacteur

Na het zuur het zoet, of meer zuur?

R.M.W.J. Beetsma en K.B.T. Thio*

1 Inleiding

Voor economische analisten zijn dit tijden om van te smullen. De ongeremde daadkracht van dit kabinet geeft ze genoeg om over te schrijven. We krijgen een nieuw ziektekostenstelsel, de levensloopregeling gaat in, de VUT wordt afgebouwd en de WAO gaat op de schop. Allemaal maatregelen die volgens het kabinet noodzakelijk zijn om de fundamenteën van onze economie te versterken. De hervormingen volgen na een periode waarin de economische groei fors is achtergebleven bij de trend en waarin door de overheid flink bezuinigd is op de uitgaven om daarmee binnen de norm van het Stabiliteits- en Groeipact te blijven. Besteedbare inkomens zijn vanaf 2003 gedaald en vooral mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw hebben het zwaar te verduren gehad. De individuele besparingen (dus exclusief de besparingen via de pensioenfondsen) zijn negatief geworden.

De redenering van het kabinet – eerst het zuur, dan het zoet – is echter dat de lasten van noodzakelijke hervormingen moesten worden gedragen in het begin van de kabinetsperiode, om daarna een hogere economische groei te bereiken. Volgens het kabinet is nu het moment gekomen om de vruchten te plukken. Maar werkt het ook zo? Die vraag kan worden ontleed in een aantal onderdelen:

- (1) Wat betreft de hervormingen (de aanbodkant) (paragraaf 2): Waarin schuilt de noodzaak van hervormingen en wat is of wordt er eigenlijk effectief aan gedaan?
- (2) Ten aanzien van de conjunctuur (paragraaf 3): Wat is eigenlijk de oorzaak van de stagnatie over de afgelopen jaren? Is de diagnose van slechte externe schokken wel de juiste?
- (3) Komt het herstel van de groei echt of zien we alleen een (zwak) cyclisch herstel?
- (4) Hiermee samenhangend: Hebben we de lasten van de hervormingen gehad of moeten die eigenlijk nog komen?

Kort samengevat zullen wij betogen dat het beleid van ombuiging en loonmatiging in de eerste helft van de kabinetsperiode in feite de neergang van de economie heeft versterkt. Er kan echter nog meer zuur komen. Immers, de stelselwijzigingen moeten nog worden doorgevoerd en de daarmee gepaard gaande kosten belasten het herstel van de conjunctuur.

2 De aanbodzijde van de economie

De noodzaak (of het gebrek daaraan) van hervormingen wordt niet bepaald door de recente conjuncturele neergang, zoals het kabinet suggereert, maar door overwegingen op lange termijn. Drie stelselwijzigingen bepalen het gezicht van het hervormingsbeleid: het afschaffen van fiscale faciliteiten van de VUT/het prepensioen, de stelselwijzigingen van de WAO en de zorg. De wijzigingen hebben in feite te maken met voorbereiding op de vergrijzing. De lasten die daaruit voortvloeien drukken op de komende periode en verbruiken de ruimte voor lastenverlichting. De microlastendruk zal, in het bijzonder voor gezinnen, stijgen door deze stelselherzieningen. Het zorgstelsel kost gezinnen 2,7 mld in lastendruk, zoals de berekeningen in het Centraal Economisch Plan 2005

* Respectievelijk hoogleraar en universitair docent Macro-economie, Universiteit van Amsterdam.

(hoofdstuk 6) tonen.¹ Ook de afschaffing van het fiscale voordeel op prepensioensparen leidt per saldo tot lastenverzwaring door het naar voren halen van lasten. Hiermee wordt de koopkrachtsteun (goedgelees lastenverlichting) van 2,5 mld die het kabinet voor 2006 inzet eigenlijk vooral een compensatie voor de negatieve effecten van de stelselwijzigingen. Voor echte koopkrachtsteun is geen plaats ingeruimd.

Met het oog op de aankomende vergrijzing wordt de VUT in hoog tempo teruggedrongen om de terugloop in het arbeidsaanbod op termijn te verkleinen. Over de noodzaak het arbeidsaanbod te beschermen is vrijwel iedereen het eens. Maar is het beleid op dit punt effectief? Waar aan de ene kant het kabinet het arbeidsaanbod probeert te versterken, neemt het aan de andere kant maatregelen die het arbeidsaanbod ondermijnen. Ten eerste is de kinderopvang duurder geworden, onder andere omdat niet iedere werkgever bereid is mee te betalen. Hiermee wordt de drempel voor vrouwen om deel te nemen aan het arbeidsproces weer verhoogd. Ten tweede zal de levensloopregeling waarmee werknemers met belastingvoordeel kunnen sparen voor verlof waarschijnlijk massaal worden ingezet voor vervroegde uittreding. Aan de kant van de werkgever, die direct betrokken is bij de uitvoering, blijft een prikkel aanwezig om werknemers die voldoende gespaard hebben te stimuleren om (nu op eigen kosten) uit te treden. Hiermee is overigens niet gezegd dat de levensloopregeling uitsluitend nadelen bevat. De flexibiliteit ten aanzien van het opnemen van verlof neemt toe en het opgebouwde verlof kan worden meegenomen bij verandering van werkgevers. Met de levensloopregeling zou de afschaffing van de VUT echter weer grotendeels ongedaan worden gemaakt. Als het kabinet het arbeidsaanbod wil stimuleren zal het dus meer uit de kast moeten halen, bijvoorbeeld door het geven van financiële prikkels voor langer doorwerken en door bij- of omscholing van oudere werknemers te stimuleren zodat het voor bedrijven aantrekkelijker is ze in dienst te houden.

Een andere noodzakelijke maatregel betreft het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Zo'n maatregel is alleszins te verdedigen vanwege de toenemende levensverwachting en het feit dat mensen later de arbeidsmarkt op komen dan toen de AOW werd ingevoerd. Verhoging van de pensioenleeftijd is redelijkerwijs alleen mogelijk wanneer de verhoging geleidelijk plaatsvindt, bijvoorbeeld met een maand per jaar. Dat pad zou zo snel mogelijk moeten worden ingezet. Immers, het zal jaren duren voordat de gewenste verhoging van de pensioenleeftijd zal zijn bereikt. Bovendien, hoe later dit in gang gezet wordt, hoe moeilijker het haalbaar wordt, doordat de groep die belang heeft bij het constant houden van de pensioenleeftijd als deel van de kiesgerechtigde bevolking steeds groter wordt.

Het beleid schiet dus tekort waar het gaat om de vergroting van het arbeidsaanbod in termen van aantallen. Het schiet ook tekort bij de verhoging van de kwaliteit van het arbeidsaanbod. De extra gelden die gaan naar kennis of innovatie-initiatieven zijn te beperkt en worden te onsystematisch ingezet om enig effect te sorteren. Een werkelijk serieus beleid om van Nederland een echt kennisland te maken en een producent van de meest geavanceerde goederen en diensten, begint met het over een brede linie herstellen van de kwaliteit van ons onderwijssysteem, waarbij het hoger onderwijs niet in de laatste plaats dient te komen. We praten dan over bedragen in de orde van vele miljarden, die overigens zonder problemen geleend kunnen worden omdat ze met gemak zullen worden terugverdiend. Een van de meest bizarre vormen van structuurbeleid betreft het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarin bepaalde meevallers vloeien, zoals de extra aardgasbaten als gevolg van de hoge olieprijs. De gelden uit het Fonds worden gebruikt voor een wirwar aan relatief kleine *ad hoc*-maatregelen, zoals subsidies voor kinderopvang, verpleeghuizen, afschaffing van lesgeld, roetfilters

1 Centraal Planbureau (2005a).

voor dieselauto's, windmolens, monumenten en schoolgebouwen. Hoezo 'structuurversterking'? Het FES is een grabbelton waaruit politici elkaar cadeautjes van goedkope makelij kunnen geven die snel kapot gaan. Zoals wij eerder betoogd hebben², dienen investeringen in structuur los te staan van de conjunctuur. Als investeringen in de structuur economisch voldoende rendabel zijn ten opzichte van de kosten (rente op schuld), dan dienen ze te gebeuren, ongeacht de stand van de conjunctuur. Als de aardgasbaten hoger uitvallen en er zijn geen manieren om de extra middelen zinvol in te zetten, dan kunnen ze beter worden gebruikt om schuld af te lossen.

3 De huidige en toekomstige conjunctuur

De groei van de Nederlandse economie is in de afgelopen jaren achtergebleven bij zowel de langetermijntrend als bij het Europese gemiddelde. De Miljoenennota 2006 geeft aan dat de groei in 2001-2005 met slechts 0,7 procent gemiddeld per jaar zelfs een historisch dieptepunt vormt sinds de jaren dertig.³ Dat is een gegeven om bij stil te staan. De diagnose van het kabinet is vrij laconiek: *exogene schokken*. De wereldhandelsgroei liep terug en Nederlandse bedrijven werden extra getroffen door oplopende arbeidskosten. Voorts viel de consumptie terug door vermogensseffecten en door de doorwerking van de gedaalde aandelenkoersen in de pensioenpremies. "De hel, dat zijn de anderen", schreef Sartre. Men gaat niet helemaal voorbij aan de eigen rol, maar het procyclische karakter van het begrotingsbeleid wordt, met een negatief effect van het Hoofdlijnenakkoord van 0,2 procent per jaar, als verwaarloosbaar weggeschreven. Is dat het hele antwoord?

De terugval vanaf 2001 wordt gepresenteerd als een onontkoombaar verschijnsel na de uitbundige groei van eind jaren negentig en de daaropvolgende sterke loon- en prijsstijgingen, die de concurrentiepositie hebben ondermijnd en dus de exporten als motor van de economische groei hebben verzwakt. Het devies was daarom om de lonen te matigen. Daar kwamen bezuinigingen en lastenverzwaringen bij: ongeveer 10 mld in de periode 2003-2005, gecombineerd met een forse verhoging van de pensioenpremies (om de geslonken pensioenbuffers aan te vullen).⁴ Het kabinet "moest hard aan de rem trekken". Het resultaat is dat de besteedbare inkomens van grote groepen in de afgelopen jaren fors zijn gedaald. Wat was nu het gevolg hiervan?

Als we de ontwikkelingen sinds 2001 eens nader onder de loep nemen⁵, dan zien we dat de export in feite niet is achtergebleven bij de relevante wereldhandel: beide stijgen gemiddeld even snel met 5 procent per jaar gedurende 2002-2006. Weliswaar groeit de component binnenlands geproduceerde uitvoer veel minder (rond 2 procent per jaar in die periode), maar dat is nog steeds belangrijk hoger dan de groei van het BBP. Het is daarnaast frappant dat tijdens deze periode van teruggang de winstmarges van bedrijven onaangetast zijn gebleven. Ook in de sector binnenlands geproduceerde uitvoer levert de bruto winstmarge gestaag een positieve bijdrage aan de afzetprijs.⁶ Daaruit volgt dus niet dat de externe sector extra hard is getroffen, zoals de exogene-schokken-theorie suggereert. Het lijkt er meer op dat de externe sector goed beschermd is, ondanks de stijgende euro (ruilvoet) en de zwaardere prijsconcurrentie.

Het uitvoersaldo (exporten minus importen als deel van BBP) is over de gehele genoemde periode onverminderd zeer hoog gebleven: ongeveer constant op 7 procent van het BBP. Dit laatste

² Zie Beetsma en Thio (2002).

³ Tweede Kamer (2005-2006), 14.

⁴ Zie Centraal Planbureau (2005b), 126.

⁵ Zie de kerngegevens voor 2002 - 2006 in de Macro Economische Verkenning van 2006 (Centraal Planbureau, 2005), tabel 1.3.

⁶ Zie Centraal Planbureau (2005), tabel 3.10.

wordt voor 2001 en 2002 voor een groot deel ook verklaard door lage importgroei, die op zijn beurt direct samenhangt met het achterblijven van het besteedbare inkomen. Er is in feite een grens aan exportgedreven groei. De prijs die betaald wordt voor de traditionele reflex om in een recessie via loonmatiging de export te blijven steunen, is veel te hoog uitgevallen, vooral daar waar exportgedreven groei in opkomende landen begrijpelijkerwijze meer succesvol is. In dat geval moet het beleid de kaarten op iets anders zetten.

De problemen van de Nederlandse economie zijn aldus vooral van binnenlandse makelij en het beleid van loonmatiging (in combinatie met bovengenoemde andere factoren, zoals verhoging van de pensioenpremies) lijkt een averechts effect te hebben gehad op de economische groei.⁷ Gecombineerd met een gebrek aan vertrouwen door de geluiden die het kabinet regelmatig heeft laten horen, maar ook door de aangewakkerde gevoelens van onzekerheid door maatschappelijk ongenoegen over allerlei zaken, hebben we een Keynesiaanse recessie, die grotendeels gedreven is door binnenlandse vraaguitval. Overigens, in tegenstelling tot wat vaak is gezegd, blijft de consumptie niet achter doordat individuen nu zoveel sparen. Sterker nog, de individuele besparingen (dus exclusief besparingen via pensioenfondsen) zijn negatief geworden. Kennelijk zijn de besteedbare inkomens zo sterk in de knel gekomen dat dit tegelijkertijd tot een consumptie-uitval en ontsparing leidt. Het kolossale nationale spaaroverschot vindt zijn tegenhanger niet in de individuele sfeer, maar alleen in het kapitaalverkeer van bedrijven en fondsen.

Intermezzo: loonmatiging

Loonmatiging was in de afgelopen jaren een hoeksteen van het kabinetsbeleid, onder andere tot uiting komend in bevrozing van salarissen in de publieke sector. Op dit moment horen we daar minder over. Dit is wellicht ook niet zo opportuun, nu er weer verkiezingen aankomen en ook niet zo noodzakelijk, met sterk groeiende exporten en vakbonden die zo beleefd zijn om loonstijgingen te vragen die niet of nauwelijks boven de inflatie uitgaan. Hoewel loonmatiging in sommige gevallen kan helpen bij het bestrijden van een recessie via stimulering van de export, dient men zich af te vragen wat de effecten zijn op de aanbodzijde van de economie, wanneer loonmatiging als leidraad voor het beleid op lange termijn wordt gebruikt. Een langdurige politiek van loonmatiging kan de aanbodkant van de economie danig verzwakken. Het verkleint de prikkel tot het ontwikkelen en produceren van geavanceerde producten en stimuleert bedrijvigheid gericht op het gebruik van goedkope arbeid. Op dit vlak voeren we een verloren strijd tegen lage-lonenlanden met relatief veel hoog opgeleide mensen. De noodzaak tot geavanceerde activiteit wordt bovendien steeds groter door de terugloop van het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing.

Er is nog een tweede nadeel verbonden aan de loonmatiging met het oog op exportstimulering. De opbouw van grote netto posities in het buitenland brengt aanzienlijke inkomensrisico's met zich mee. Al jarenlang hebben we een overschot op de betalingsbalans, waarmee we een steeds groter netto vermogen in het buitenland opbouwen. Veel van deze kapitaalexport gaat naar de Verenigde Staten (een groot deel hiervan komt voor rekening van onze pensioenfondsen, die aldaar beleggen). Een procent daling

- 7 Dit constaterend is het overigens de vraag of er een alternatief was voor loonmatiging vanuit het oogpunt van een relatief hoge inflatie in de eerste jaren na de eeuwwisseling. De loonmatiging is in ieder geval behulpzaam geweest bij het doorbreken van de loon-prijsspiraal. De oorzaak hiervan is in hoge mate terug te voeren op het procyclische begrotingsbeleid van het tweede Paarse kabinet, zoals Beetsma en Van Wijnbergen (2005) betogen. De stimulering bij de invoering van het nieuwe belastingstelsel ten tijde van hoogconjunctuur heeft de loonstijging en de inflatie opgezweept, en dus de economische instabiliteit vergroot zonder dat er uiteindelijk enig reëel gewin is bereikt.

van de dollar hakt al gauw enkele honderden miljoenen van ons uitstaande netto vermogen af. Als de VS blijven falen in het zetten van de tering naar de nering, dan zal de wal het schip vanzelf keren en zal de dollar verzwakken, zodat de handelsbalanstekorten van de VS worden teruggedrongen. Dit hoeft niet volgend jaar te gebeuren, maar het zal ooit gebeuren. Het resultaat is dat we jarenlang extra offers brengen voor exportopbrengsten die we uiteindelijk nooit zelf kunnen consumeren.

Komt het herstel eraan?

De Nederlandse bevolking heeft in de afgelopen jaren forse offers gebracht, die volgens het kabinet noodzakelijk waren om de economie te versterken en de basis te leggen voor herstel. Dit is moeilijk te volgen. De gebrachte offers staan grotendeels los van maatregelen die de economie structureel beïnvloeden. De lastenverzwaringen en bezuinigingen van de afgelopen jaren (ingegeven door de noodzaak om beneden de grens van 3 procent voor het tekort te blijven) versterken de structuur van de economie maar in beperkte mate. Dit geldt zeker voor de verhoging van de pensioenlasten.

Het kabinet belooft dat na deze offers alles beter wordt. De economische groei trekt naar verwachting in 2006 aan tot 2,5 procent, hetgeen aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde over de afgelopen 5 jaar. Het is overigens ook hoger dan de voorspelling van het IMF in de meest recente World Economic Outlook.⁸ Het IMF schat de groei voor 2006 op 2,0 procent, iets boven het gemiddelde van de Eurozone. Waar komt de hogere groei eigenlijk vandaan? Voor een deel zal het komen uit de groei van de exporten die geraamd wordt op 7 procent, ruim hoger dan de raming van 4 procent voor 2005. De groei van exporten komt echter voor een groot deel op conto van de groei van de wederuitvoer, waar dus geen Nederlandse productie aan ten grondslag ligt. De groei van het BBP moet dus voornamelijk komen uit hogere consumptie, hogere investeringen en/of hogere overheidsbestedingen. Hierbij moeten we rekening houden met de nieuwe zorgverzekeringswet die leidt tot een grote 'kunstmatige' verschuiving van particuliere naar publieke consumptie. Gecorrigeerd voor deze verschuiving zou de particuliere consumptie met 1 procent toenemen.

De vraag is of het kabinet zichzelf niet te rijk rekent. Ten eerste gaat het kabinet uit van een gemiddelde olieprijs van 50 dollar, ruim onder de huidige olieprijs. We weten echter dat de oliemarkt vergelijkbaar is met elke andere speculatieve markt en dat de huidige prijs vrijwel gelijk moet zijn aan de toekomstige prijs die markt participanten *verwachten*. Deze verwachtingen zijn niet helemaal op lucht gebaseerd. De snel gestegen vraag vanuit China zal doorzetten zolang de Chinese economie in hoog tempo blijft groeien. De vraag vanuit India zal toenemen, zeker wanneer India op termijn Chinese groeicijfers gaat vertonen – iets dat niet uitgesloten is. De schade aan de raffinagecapaciteit door het natuurgeweld in de VS is van voorbijgaande aard, maar de vraag is hoe snel deze hersteld wordt. Alles bij elkaar, lijkt de forse daling van de olieprijs waar het kabinet op rekent niet erg waarschijnlijk. Als de olieprijs hoger uitvalt dan wordt verwacht, ondermijnt dit zowel de consumptiebestedingen als de investeringen, die verwacht worden fors te stijgen. Ten tweede leiden de grote ingrepen van het kabinet, met name in het ziektekostenstelsel, tot voortdurende onzekerheid bij de consumenten die als gevolg daarvan de hand meer op de knip houden dan verwacht wordt.

Wat kan het kabinet doen om de conjuncturele opgang daadwerkelijk te versterken? Het begrotingstekort voor 2006 wordt geraamd op 1,8 procent. Dit is ruim beneden de EU-grens van 3 procent. Er is daarom ruimte voor belastingverlaging, gericht op de bevolkingsgroepen met de laagste inkomens. Deze hebben de hoogste consumptiequote en gaan er bovendien het minst op

⁸ International Monetary Fund (2005).

voorst. Een andere, meer ingrijpende, maatregel betreft de pensioenpremies. Deze zijn de afgelopen jaren fors omhooggegaan om te compenseren voor de daling van de pensioenbuffers als gevolg van de daling van de aandelenmarkten enkele jaren geleden en de stijging van de verplichtingen door de lagere reële rente (dus lagere disconteringsvoet). De stijging van de premies heeft een procyclisch effect gehad en heeft de economische neergang versterkt vanwege het effect op het besteedbare inkomen. Ten eerste zou de heropbouw van de pensioenbuffers meer gespreid kunnen worden door de tijd heen. Ten tweede is het de vraag of de heropbouw moet plaatsvinden in de mate waarin deze wordt nagestreefd. Op de langere termijn hebben aandelen reële rendementen die hoger liggen dan 2 procent en kan herstel plaatsvinden langs deze weg (zij het met fluctuaties). In het algemeen is het verstandig een beleid te voeren waarbij pensioenpremies zoveel mogelijk constant blijven (op een voldoende hoog niveau om houdbaarheid te garanderen) om daarmee de verstoringen in de economie zo klein mogelijk te houden.

4 Conclusie

De afgelopen periode laat zich het beste karakteriseren als een Keynesiaanse vertraging van de economie, die voornamelijk veroorzaakt werd door zwakke binnenlandse bestedingen. Naar onze mening is het kabinet te optimistisch over de economie voor het komende jaar. Het optimisme over een daling van de olieprijs is niet gegrond en de geplande ingrepen in de voorzieningen zorgen voor blijvende grote onzekerheid. Wat betreft de aanbodzijde van de economie moet het kabinet meer doen om het arbeidsaanbod te stimuleren.

Literatuur

- Beetsma, R.M.W.J., en K.B.T. Thio (2002), Macro-economisch beleid op gespannen voet met economische realiteit, *Openbare Uitgaven*, 34(5), 266-271
- Beetsma, R.M.W.J., en S.J.G. van Wijnbergen (2005), Zalm heeft fout financieel beleid gevoerd, *NRC Handelsblad*, opiniepagina, 25 mei
- Centraal Planbureau (2005a), *Centraal Economisch Plan 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2005b), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- International Monetary Fund (2005), *World Economic Outlook. Building Institutions*, Washington DC: IMF
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen

C.L.J. Caminada*

1 Inleiding

De Miljoenennota 2006 presenteert een tweesporenbeleid. Voorop staan structuurversterkende maatregelen (hervormingen) die gericht zijn op solide overheidsfinanciën en welvaart op de langere termijn. Deze maatregelen richten zich vooral op de aanpassing van allerlei arrangementen die de arbeidsparticipatie kunnen bevorderen. Naar het oordeel van het kabinet is een hogere arbeidsparticipatie nodig om de overheidsfinanciën in een vergrijzende samenleving solide te houden.

Op de korte termijn richten de kabinetsmaatregelen zich op budgettaire consolidatie en conjunctureel herstel door koopkrachtondersteunende maatregelen. Door de moeilijke economische omstandigheden van de afgelopen jaren neemt de koopkracht van vrijwel alle huishoudens ook in 2005 voor het derde achtereenvolgende jaar fors af.¹ Het kabinet verwacht nu door de verbeterde budgettaire positie voor het jaar 2006 ruimte te hebben om de koopkracht van burgers te ondersteunen. In totaal wordt voor ruim 2½ mld euro aan maatregelen genomen ter ondersteuning van de koopkracht. Het kabinet zet vooral in op het beschermen van kwetsbare groepen en het ontlasten van de middeninkomens met kinderen, aangezien de koopkracht van die laatste groep de afgelopen jaren sterk is verslechterd.² Het kabinet ontbeert echter het inkomenspolitieke instrumentarium om deze groepen ook gericht met lastenverlichting te bereiken. Volgens het kabinet kunnen veel huishoudens volgend jaar een inkomensverbetering tegemoet zien door de hogere loonstijging, de invoering van de zorgtoeslag en het herstel van de koppeling van de uitkeringen en de lonen in de collectieve sector. Echter, door de stijgende energieprijzen en vooral door de overgang naar het nieuwe zorgstelsel zal de variatie van inkomenseffecten zeer fors zijn, waardoor de inkomensverbetering voor de middeninkomens in veel gevallen illusoir zal blijken te zijn. Deze bijdrage concentreert zich op de inkomensgevolgen van de invoering van de nieuwe zorgverzekering die het koopkrachtbeeld in 2006 grotendeels bepaalt.

2 Compensatiemaatregelen nieuwe zorgverzekering

Met ingang van 1 januari 2006 komt er één basisverzekering voor geneeskundige zorg voor iedereen. Het onderscheid tussen particulier en ziekenfonds verdwijnt. De stelselwijziging leidt tot een forse verschuiving in de financiering van de particuliere naar de collectieve sector. Het nieuwe zorgstelsel verzwaaert de lasten per saldo met 2¼ mld euro. In de visie van het kabinet staat daar een lastenverlichting van 2½ mld euro tegenover door invoering van de zorgtoeslag, maar deze wordt door het Centraal Planbureau (CPB) terecht tot de uitgaven gerekend.³ Dit hangt samen met het feit dat in het nieuwe stelsel sprake is van een lastendeekkende premie, terwijl dat in 2005 nog niet zo

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek.

1 Centraal Planbureau (2005), 118.

2 Tweede Kamer (2005-2006a), 8. De Miljoenennota 2006 markeert de problematiek van de middenklasse die in een spagaat terecht is gekomen: zij wordt wel aangeslagen voor de financiering van de verzorgingsstaat, maar verliest langzaam terrein bij het gebruik van verzorgingsarrangementen.

was. Overigens is een rijksbijdrage in de financiering van het nieuwe zorgstelsel nodig, omdat voor kinderen geen ziektekostenpremie hoeft te worden betaald. De collectieve zorgverzekeringspremies worden met $12\frac{3}{4}$ mld euro verhoogd. De particuliere zorgverzekeringspremies komen te vervallen (8 mld euro). Daarnaast wordt de AWBZ-premie met $2\frac{3}{4}$ mld euro verlaagd. Ten slotte hebben deze premiemutaties grondslageffecten waardoor de lasten met $\frac{1}{2}$ mld euro worden verzwaaard.

In de nieuwe zorgverzekeringswet betalen alle meerderjarigen een nominale premie van ongeveer 1.100 euro per jaar. Daarnaast wordt een inkomensafhankelijke bijdrage geheven van 6,5 procent, die door de werkgevers volledig moet worden vergoed. Overigens werd in een laat stadium van de beleidsvoorbereiding ontdekt dat mensen zonder werkgever (zelfstandigen, uitkeringsontvangers en 65-plussers met een aanvullend pensioen) hierdoor tussen wal en schip dreigen te vallen. Met het oog op de koopkrachteffecten bij de overgang naar het nieuwe stelsel stelt het kabinet nu anomalieën in het fiscale stelsel voor: een verlaagd tarief bij de inkomensafhankelijke premie voor personen zonder werkgever en zelfs een nultarief voor alimentatiegerechtigden!

De introductie van het nieuwe zorgstelsel gaat gepaard met financiële maatregelen ten behoeve van een evenwichtig inkomensbeeld. Er wordt in 2006 voor ruim $2\frac{1}{2}$ mld euro aan koopkrachtondersteunende maatregelen genomen. Zo worden een inkomensafhankelijke zorgtoeslag en diverse fiscale maatregelen ingevoerd en wordt het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting afgeschaft. Verdere lastenverlichting via tariefmaatregelen en heffingskortingen zorgt voor extra compensatie, vooral voor ouderen en lage inkomens.⁴

3 Standaard koopkrachtplaatjes en puntenwolk

De vraag naar informatie over koopkracht en inkomensverdeling hangt samen met één van de centrale doelstellingen van het sociaal-economisch beleid: de bevordering van de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel 20, eerste lid, stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid."⁵ Het is in dit verband gebruikelijk om de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid in kaart te brengen met behulp van standaard koopkrachtplaatjes. Een belangrijk bezwaar tegen deze plaatjes is de beperkte representativiteit: slechts een fractie van de bevolking valt onder de gepresenteerde standaardcategorieën, mede omdat de berekeningen betrekking hebben op standaard inkomens- en huishoudsituaties.⁶ Om die reden presenteert het CPB in de Macro Economische Verkenning (MEV) ook de zogeheten puntenwolk van koopkrachteffecten.⁷ Aan die berekeningen liggen circa 39.000 verschillende huishoudsituaties ten grondslag, waardoor een beter inzicht ontstaat in de koopkrachtspreiding van maatregelen. Overigens is het koopkrachtbeeld dan nog niet

3 Centraal Planbureau (2005), 33.

4 Voorts daalt voor werknemers de premie voor de werkloosheidswet met ruim een $\frac{1}{2}$ procentpunt.

5 Zie hierover het SER-advies *Kengetallen koopkracht* (Sociaal-Economische Raad, 1998).

6 Er zijn nog meer bezwaren (zie De Kam en Trimp, 1993). Zo wordt geen rekening gehouden met allerlei 'niet-standaard' situaties en daarmee ook niet met de effecten van op bepaalde groepen gerichte maatregelen, en wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de huishoudsituatie (het krijgen of verliezen van een partner, kinderen) en de sociaal-economische positie (het krijgen of verliezen van werk, het maken van promotie, het kopen van een huis, *et cetera*). Dergelijke mutaties bepalen in werkelijkheid het overgrote deel van de inkomensveranderingen. Niettemin kunnen koopkrachtplaatjes nuttig zijn bij het beoordelen van generieke maatregelen (zie hierover Sociaal-Economische Raad, 1998, 41).

7 Centraal Planbureau (2005), 118-120.

compleet. Het CPB werkt bij dergelijke berekeningen vaak noodgedwongen (door gebrek aan gegevens) met veronderstellingen en/of gemiddelden.

Tabel 1 laat de standaardeffecten zien. De maatregelen leiden er toe dat sommige huishoudens er fors op vooruit gaan. Zelfs binnen het standaard inkomensbeeld is al sprake van grote effecten met een aanzienlijke spreiding. De belangrijkste oorzaak hiervan is de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet en het hiermee samenhangende vervallen van de ziekenfondsgrens. Voor huishoudens met kinderen en een inkomen boven de huidige ziekenfondsgrens is de standaard koopkrachtverbetering bijvoorbeeld relatief groot (bij 2 maal modaal $+5\frac{1}{2}\%$), omdat deze groep niet langer premie hoeft te betalen voor de kinderen. Lagere inkomens (ziekenfondsverzekerden) zijn thans voor kinderen al geen premie verschuldigd en ondervinden dus niet een dergelijk groot voordeel. Gemiddeld genomen zijn de standaard koopkrachteffecten positief, omdat de operatie gepaard gaat met een per saldo 'lastenverlichting' (zie hiervoor) van $2\frac{1}{2}$ mld euro. Dit verklaart mede waarom de Miljoenennota toch vooral de indruk achterlaat dat veel huishoudens er in 2006 op vooruitgaan, zij het in verschillende mate. Uit de eerste reacties blijkt dat de coalitiepartners zich redelijk kunnen verenigen met het gepresenteerde inkomensbeeld. De oppositie is minder tevreden.

Tabel 1 Standaard inkomenseffecten voorgenoemen beleid 2006

Actieven:		Inactieven:	
<i>Alleenverdiener met kinderen</i>		<i>Sociale minima</i>	
Modaal	$\frac{3}{4}$	Paar met kinderen	1
2 x modaal	$5\frac{1}{4}$	Alleenstaande	0
		Alleenstaande ouder	$\frac{1}{2}$
<i>Tweeverdiener</i>			
Modaal + $\frac{1}{2}$ x modaal met kinderen	0	AOW (alleenstaand)	
2 x modaal + $\frac{1}{2}$ x modaal met kinderen	$3\frac{1}{4}$	Sociaal minimum	2
Modaal + modaal zonder kinderen	$\frac{1}{2}$	AOW+5.000	2
2 x modaal + modaal zonder kinderen	$\frac{1}{4}$		
		AOW (paar zonder kinderen)	
<i>Alleenstaande</i>		Sociaal minimum	$\frac{1}{2}$
Minimum	1	AOW+10.000	$5\frac{1}{2}$
Modaal	$\frac{1}{2}$		
2 x modaal	0		
<i>Alleenstaande ouder</i>			
Minimum	$\frac{3}{4}$		
Modaal	$\frac{1}{2}$		

Bron: Tweede Kamer (2005-2006b), 31, tabel 21.2

4 Maar de verschillen zijn bijzonder groot

De diversiteit van de koopkrachteffecten is aanzienlijk veel groter dan het beperkte aantal inkomensniveaus in tabel 1 suggereert. Zo laten zowel de analyse in de MEV⁸ als die in de begroting van het Ministerie van SZW⁹ zien dat de koopkrachteffecten niet alleen erg verschillen tussen particulier verzekerden enerzijds en ZFW-verzekerden anderzijds, maar ook dat de verschillen tussen particulier verzekerde huishoudens onderling groot zijn. Opmerkelijk is in dit verband de toegepaste schaal van de puntenwolk met koopkrachtgevolgen die reikt van minus 8 tot plus 12 procent. Deze bandbreedte is veel

8 Centraal Planbureau (2005), 117-122.

9 Tweede Kamer (2005-2006b), bijlage 11.

ruimer dan voorheen. Zo werden de koopkrachteffecten van de maatregelen in de MEV van 2003, 2004 en 2005 steeds gepresenteerd binnen een bereik van minus 6 tot plus 6 procent!

In veel gevallen zal een huishouden met een hoog inkomen (particulier verzekerd) met kinderen onder de nieuwe zorgverzekering minder premielast ervaren vanwege het vervallen van de premie voor kinderen. Voor hogere inkomens zonder kinderen is de overgang naar het nieuwe zorgstelsel juist nadelig. Weliswaar kan de nominale premie van ongeveer 1.100 euro lager uitvallen dan de huidige particuliere premie plus de omslagbijdragen MOOZ en WTZ, maar ook de huidige werkgeversbijdrage vervalt. Via de nieuwe inkomensafhankelijke bijdrage, die onafhankelijk is van het huishoudtype, gaan zij bovendien meebetalen aan de premies van niet werkende partners en kinderen.

Het individuele koopkrachteffect van de nieuwe zorgverzekering voor particulier verzekerden is voorts erg afhankelijk van de hoogte van de werkgeversbijdrage. Werkgevers moeten voor de huidige particulier verzekerde werknemers een inkomensafhankelijke premie gaan betalen. Hierdoor zullen de bestaande werkgeversbijdragen, die veelal in CAO's zijn vastgelegd, waarschijnlijk vervallen. Werknemers met een hoge werkgeversbijdrage zullen dus een negatief koopkrachteffect ondervinden (ten opzichte van de standaardkoopkrachtberekening). Werknemers met een lage werkgeversbijdrage gaan er juist op vooruit.

Ter bepaling van het individuele koopkrachteffect is ook van belang dat de premie voor het basispakket in 2006 niet meer mag worden gedifferentieerd naar risicoprofiel. In het generieke koopkrachtbeeld (tabel 1, maar ook in de puntenwolken van het CPB) is bij de berekening van de inkomenseffecten van de huidige particulier verzekerden uitgegaan van de gemiddeld betaalde premie in 2005. Echter, particulier verzekerden met een laag risico zullen thans een relatief goedkopere polis hebben afgesloten dan verzekerden met een hoog risicoprofiel. Ook dit leidt tot variatie in de inkomensgevolgen. Voor de groep 'goede risico's' leidt het verbod op premiedifferentiatie dus tot een negatief inkomenseffect ten opzichte van het generieke beeld. Daarbij speelt een rol dat veel verzekerden met een hoog eigen risico (en dus thans lage premie) die keuzemogelijkheid niet meer hebben onder de nieuwe basisverzekering; zij gaan er op achteruit.

Ook de leeftijd doet er toe. Zo betalen jongeren in het huidige particuliere stelsel vanwege hun veel lagere zorgkosten een lagere premie dan ouderen. In het nieuwe ziektekostenstelsel is sprake van een uniforme, leeftijdsafhankelijke premie. Jongeren betalen dan dus mee aan de hogere zorgkosten van ouderen. Ook voor particulier verzekerde zelfstandigen met een inkomen boven de premie-inkomensgrens zal de nieuwe zorgpremie vaak nadelig uitpakken. De nieuwe nominale premie en de (voor deze groep speciaal verlaagde) inkomensafhankelijke bijdrage zijn hoger dan de huidige gemiddelde particuliere premie. Mede om deze reden wordt de zelfstandigenaftrek in 2006 verhoogd.

Het beeld wordt nog diffuser indien rekening wordt gehouden met het feit dat particulier verzekerden volgend jaar doorgaans een beperktere dekking met het nieuwe basispakket hebben ten opzichte van de huidige particuliere polis. Voor een goede vergelijking zou dan ook de premie van een aanvullende verzekering in beschouwing moeten worden genomen. Samen met de nominale premie van het basispakket kunnen particulier verzekerden, afhankelijk van hun individuele omstandigheden, duurder uitkomen.

Het generieke beeld wordt nog verder vertroebeld wanneer ook huishoudens worden beschouwd waarin zich de combinatie van particulier en ziekenfondsverzekerden voordoet. De matrix van 'koopkrachtplaatjes' kan nog worden uitgebreid door allerlei combinaties toe te voegen waarbij wordt gedifferentieerd naar de hoogte en samenstelling van het individuele en huishoudinkomen, de inkomensbron (zelfstandig/loondienst/pensioeninkomen), wel of niet een hoog eigen risico, jonge en oude verzekerden, het al dan niet aanwezig zijn van kinderen, het aantal kinderen, *et cetera*. Zelfs de woonsituatie doet er

toe, omdat een deel van de inkomenscompensatie door het kabinet is gevonden in de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting.

Het aantal mogelijkheden – met elk in potentie forse inkomengevolgen, zowel positief als negatief – is schier oneindig. Hierdoor bieden zelfs de zes door het CPB gepresenteerde puntenwolken met koopkrachteffecten nauwelijks enig houvast om de inkomensgevolgen van het voorgenomen beleid te kunnen beoordelen.

5 Conclusie

Het is lastig om de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid goed in kaart te brengen, met name indien omvangrijke stelselwijzigingen worden doorgevoerd. In 2006 komt een stortvloed aan stelselwijzigingen over Nederland heen. De casus van de nieuwe zorgverzekering laat zien dat de inkomensgevolgen van het kabinetsbeleid ongewis zijn. Het kabinet had derhalve veel meer nadruk moeten leggen op de beperkingen die eigen zijn aan de presentatie van het koopkrachtbeeld, en dus het advies hierover van de SER moeten opvolgen.¹⁰ Nu dat helaas niet is gebeurd zal de beloofde zoetigheid in heel veel gevallen tegenvallen; de kabinetsdoelstelling om de inkomens voor ‘de’ middeninkomens te verbeteren zal in veel gevallen niet worden gerealiseerd.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Kam, C.A. de, en R. Trimp (1993), Op zoek naar de modale werknemer, *Economisch Statistische Berichten*, 78(3937) 1063-1066
- Sociaal-Economische Raad (1998), *Kengetallen koopkracht*, Advies 98/15, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006*, Memorie van Toelichting, 30 300 XV, nr. 2

¹⁰ Sociaal-Economische Raad (1998).

Over optimisme en onzekerheid

H. Garretsen*

1 Overoptimisme?

Het Centraal Planbureau (CPB) gaat in haar Macro Economische Verkenning (MEV) voor 2006 uit van een bbp-groei van 2,5 procent. Dat is een forse verbetering ten opzichte van de magere groei van 0,5 procent die voor 2005 wordt verwacht, en het is ook een opwaartse bijstelling van de eigen groeiprognoze. In juli 2005 ging het CPB nog uit van een groei van 2 procent. Het conjuncturele herstel wordt vooral veroorzaakt door het (verder) aantrekken van de export en het feit dat het bedrijfsleven weer aan het investeren slaat. Bij de uitvoer liften we in 2006 mee op de sterker dan verwachte toename van de wereldhandel, met de kanttekening dat dit vrijwel volledig een volume-effect is: de prijsconcurrentiepositie van onze bedrijven houdt nog niet over. Het investeringsherstel gaat samen met een duidelijke verbetering van de vermogenspositie van de bedrijven. Na jaren van krimp neemt naar verwachting in 2006 ook de particuliere consumptie weer licht toe met 1 procent.¹

Tegen de achtergrond van dit macro-economische beeld ademt de Miljoenennota 2006 een sfeer van optimisme uit. Geheel in lijn met de welbekende kabinetsboodschap over het zoet en het zuur, schrijft de minister van Financiën in het voorwoord van zijn Miljoenennota dat de magere jaren voorbij zijn en dat het er voor 2006 gelukkig een stuk beter uitziet. Dit optimisme is opmerkelijk. In de eerste plaats is qua toonzetting de breuk met de twee voorgaande Miljoenennota's die onder het kabinet-Balkenende II zijn verschenen wel erg groot. Dit is geen toeval. De zwakke conjunctuur werd door het kabinet de afgelopen twee jaar gebruikt om de geesten rijp te maken voor structurele hervormingen. De conjuncturele flauwte was zo voor het kabinet aanleiding buitengewoon somber te zijn over de economie. Dat dit doorgeschoten pessimisme op zijn beurt het toch al wankel vertrouwen van bedrijven en burgers in de economie verder uitholde, werd op de koop toegenomen. Nu in 2006 een aantal van de meer structurele beleidswijzigingen inderdaad zal worden doorgevoerd en de economie opveert, straalt de Miljoenennota 2006 een en al positivisme uit: behalve dat er hogere groei optreedt worden de lasten verlicht, neemt de koopkracht toe en daalt het financieringstekort.

2 Buitenlandse onzekerheid

Zeker als wordt bedacht dat er bij al dit optimisme ook sprake is van een politieke conjunctuur waarbij de verkiezingen van 2007 hun schaduw al vooruit werpen, dan is de fundering voor het herwonnen zelfvertrouwen nogal dun. En dit brengt mij bij de tweede, en meer inhoudelijke, reden waarom de toonzetting van de Miljoenennota 2006 opvallend is te noemen. De groeiraming van het CPB is om te beginnen met veel onzekerheden omgeven en de onzekerheidsmarges zijn thans duidelijk groter dan gebruikelijk. In de voor onze economie zo belangrijke internationale conjunctuur zijn er vooral grote vraagtekens ten aanzien van het verloop van de olieprijs, de euro-dollarcoers en de

* Hoogleraar internationale economie, Utrecht School of Economics, Universiteit Utrecht, en plv. kroonlid SER. Met dank aan Steven Brakman en Jolanda Peeters.

¹ Centraal Planbureau (2005), 19.

lange rente. Tegenvallers op dit front doen de ingeboekte groeibonus al snel teniet. Als in plaats van in de groeiramingen veronderstelde gemiddelde olieprijs van 50\$ voor 2006 wordt uitgegaan van een gemiddelde olieprijs van 65\$, dan drukt dat de bbp-groei en de groei van de particuliere consumptie met maar liefst resp. 0,6 en 0,7 procent.² Meer algemeen geldt dat de groeiraming van 2,5 procent voor 2006 aan de hoge kant is, vergeleken met de ramingen van andere instituten. Zo gaat het IMF in haar laatste *World Economic Outlook* voor Nederland uit van een bbp-groei van maximaal 2 procent.³

3 Binnenlandse onzekerheid

Behalve de onzekere internationale omgeving is er een reeks aan beleidsterreinen (pre-pensioen, VUT, ziektekosten, WW, WAO) waarop in 2006 veel gaat veranderen. Het meest in het oog springend is de invoering van het nieuwe ziektekostenstelsel. Het kabinet kondigt in de Miljoenennota voor ruim 2 mld euro lastenverlichting aan voor volgend jaar en een fors deel van deze lastenverlichting zou dan moeten plaatsvinden via de in te voeren zorgtoeslag. Het prille herstel van de particuliere consumptie is deels gebaseerd op de invoering van de Zorgverzekeringswet. Zonder (!) rekening te houden met deze wet en een aantal andere financieringsverschuivingen zou de particuliere consumptie naar verwachting in 2006 met ruim 2 procent afnemen. Dit maakt het des te belangrijker te weten wat precies de inkomenseffecten van het nieuwe ziektekostenstelsel zullen zijn. Het probleem is dat dit voor de meeste burgers nog in nevelen is gehuld.⁴ Meer ten principale kan de vraag worden gesteld of de zorgtoeslag wel als lastenverlichting kan worden ingeboekt.

Per saldo lijkt de (micro)lastendruk in 2006, na een toename met 3 procent in 2005, niet toe te nemen⁵ maar in een (subtiel geformuleerde) passage lijkt het CPB het kabinet hier de les te lezen:

“De lasten zijn dit jaar met 3 mld euro verzwaaard, maar volgend jaar is de ontwikkeling van de microlasten per saldo neutraal. *In de zienswijze van het kabinet* is volgend jaar echter sprake van een lastenverlichting met 2 mld euro, vooral omdat het kabinet de zorgtoeslag ad 2½ mld euro beschouwt als lastenverlichting en niet als uitgavenverhoging.”⁶

Wie nog dieper in de MEV graaft kan overigens lezen dat de microlastendruk in 2006 voor de economie als geheel dan wel op nul mag uitkomen, maar dat voor de gezinnen de lastendruk ondanks de mooi-weerboodschappen van het kabinet dienaangaande met 0,25 mld euro toeneemt.⁷

Dat het beeld voor 2006 ondanks enig economisch herstel met meer onzekerheden is omgeven dan uit de Miljoenennota blijkt, valt te verklaren uit de wens of de politiek gevoelde noodzaak er voor 2006 een *feel good*-verhaal van te maken. Dat leidt hier en daar ook tot enige spanning tussen woorden en verwachte daden. Na lezing van de Miljoenennota en met bijvoorbeeld de Algemene Beschouwingen nog in het geheugen zullen de meeste burgers verwachten er in 2006 in koopkracht op vooruit te gaan. Dit is voor velen mogelijk ook het geval (bijvoorbeeld voor 65-plussers en gezinnen met kinderen), maar voor veel mensen zal dit niet gelden. Sterker nog, de koopkrachtplaatjes, zie de fraaie *scatter plots* van het CPB, geven aan dat zowel bij de werkende alleenstaanden als tweeverdieners velen er zo’n 2 tot 4 procent in koopkracht op achteruit (!) zullen gaan.⁸ Deze belangrijke

2 Centraal Planbureau (2005), 20.

3 IMF (2005).

4 Zie daarvoor verder de bijdrage van Caminada aan dit nummer.

5 Centraal Planbureau (2005), 31.

6 Centraal Planbureau (2005), 33; mijn cursivering.

7 Centraal Planbureau (2005), 140, tabel 5.6. Zie ook De Kam (2005).

8 Centraal Planbureau (2005), 120.

nuancering ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling spoort ook beter met de constatering dat, gebaseerd op de revisie van de Nationale Rekeningen door het CBS, de individuele spaarquote in Nederland negatief is en blijft. Slechts indien ook rekening wordt gehouden met de door de gestegen pensioenpremies toegenomen collectieve besparingen resulteert een positieve totale spaarquote. Aanhoudende ontsparingen op het individuele niveau in 2006 versterken het idee dat bij de door het kabinet beloofde verbetering van de koopkracht enige vraagtekens kunnen worden gezet.

4 Begrotingsbeleid

Het beeld dat de regering in haar optimisme enigszins doordraaft, geldt ook voor het begrotingsbeleid. In theorie is het denkbaar dat een bezuinigingsbeleid zoals dat door minister Zalm namens het kabinet de afgelopen twee jaren is uitgevoerd *positieve* bestedingseffecten heeft. Het recordbedrag aan ombuigingen had een gunstig conjunctureel effect kunnen hebben als in de particuliere sector van de ombuigingen bijvoorbeeld als noodzakelijk voor toekomstige groei zouden zijn opgevat. Een krap begrotingsbeleid kan zo via positieve vertrouwenseffecten juist de conjunctuur stimuleren. Dit is niet alleen theorie, er zijn voorbeelden (Zweden, Ierland) waar in het recente verleden dergelijke omgekeerde Keynesiaanse effecten zijn opgetreden. Dit zijn echter uitzonderingen, in de regel geldt nog altijd dat een budgettaire verkrapping op korte termijn tot negatieve bestedingseffecten leidt.⁹ De Nederlandse situatie vormt daarop geen uitzondering. Dit betekent dat de doorgevoerde bezuinigingen procyclisch hebben uitgepakt. Het bij gelegenheid door het Ministerie van Financiën gebruikte argument dat gegeven de erfenis van Paars II op het gebied van de overheidsfinanciën en de EMU-tekortnorm van 3 procent, er ook weinig anders op zat dan fors te bezuinigen snijdt hout, maar feit blijft dat het begrotingsbeleid de conjuncturele neergang heeft versterkt.¹⁰

Evenals onder Paars II, toen het begrotingsbeleid door excessieve lastenverlichting en bij gevolg een te gering begrotingsoverschot de conjunctuur nog eens extra aanjoeg, is dus ook nu van een anticyclisch begrotingsbeleid geen sprake. Weliswaar worden in de Miljoenennota 2006 prachtige woorden besteed aan de wenselijkheid van een trendmatig begrotingsbeleid¹¹, maar het begrotingsbeleid was en blijft procyclisch. Als de conjunctuur echt aantrekt en de bbp-groei inderdaad 2,5 procent zal blijken te zijn, dan is een verwacht begrotingstekort (EMU-saldo) van 1,8 procent teleurstellend. Het zou een stagnatie in de tekortreductie inhouden omdat in 2005, bij een bbp-groei van 0,5 procent, ook een tekort van 1,8 procent wordt verwacht. Ook het structurele EMU-tekort, dat weliswaar sinds het aantreden van Balkenende II in 2003 sterk is gedaald, neemt in 2006 ten opzichte van 2005 niet verder af (0,9 in 2006 tegenover 0,7 procent in 2005). Slechts door te sleutelen aan de vertraging waarmee de economische groei doorwerkt op de belastingopbrengsten kan in 2006 een kleine verdere verbetering van het structurele EMU-tekort worden ingeboekt. Welke methodiek echter ook wordt toegepast, feit is en blijft dat de ingeboekte tekortontwikkeling tegen de achtergrond van een aantrekkende conjunctuur lastig als stabiliserend kan worden bestempeld. Ten aanzien van de staatsschuld geldt dat de schuldquote (EMU-definitie) zich lijkt te stabiliseren op ruim 54 procent. Dat lijkt een houdbaar niveau uit het oogpunt van beheersbare overheidsfinanciën,

9 Brakman en Garretsen (2005); Van Aarle en Garretsen (2003).

10 In welke mate dit is gebeurd, is echter niet eenvoudig vast te stellen. Zie voor een meer optimistische visie op dit punt Van Dijkhuizen (2005).

11 Tweede Kamer (2005-2006), 82.

maar het moet desondanks een teleurstellende ontwikkeling zijn voor diegenen binnen en buiten het kabinet die eigenlijk vinden dat de staatsschuld naar nul moet!¹²

5 Beleidsmaatregelen

Tot slot enkele woorden over de belangrijkste in de Miljoenennota voorgestelde beleidsmaatregelen voor 2006. Het kabinet stelt zoals gezegd een pakket van ruim 2 mld euro aan lastenverlichting en andere koopkrachtstimulerende maatregelen in het vooruitzicht. Of gezien de bovenstaande discussie over de zorgtoeslag inderdaad van lastenverlichting kan worden gesproken is de vraag, maar duidelijk is wel dat een aantal maatregelen (lagere WW-premie, verhoging algemene heffingskorting) de koopkracht ondersteunen. Dat wil dus echter nog niet zeggen dat iedereen er in koopkracht ook op vooruit gaat. Het bedrijfsleven krijgt een verlaging van het Vpb-tarief naar 29,6 procent, maar dat zal weinig (extra) bedrijven naar ons land trekken en het stimuleert helaas wel ineffectieve belastingconcurrentie tussen de EU-lidstaten. Daarnaast kan het kabinet door meevalende aardgasopbrengsten via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) 2,3 mld euro vrijmaken voor investeringen in de Nederlandse economie. Bijna de helft zal gaan naar onderwijs en (top)onderzoek. Dat laatste lijkt mij uit het oogpunt van de kenniseconomie een zinvolle besteding van de aardgasmeevaller. Aan de andere kant is het vreemd dat dit kabinet gegeven haar eigen opvattingen dienaangaande hier niet (meer) inzet op reductie van de staatsschuld. Overigens is het wel de vraag of alle FES-uitgaven bijdragen aan een versterking van de economische structuur. Zo vallen de extra middelen voor het inlopen van de restauratieachterstand bij rijksmonumenten toch meer in de categorie van het kopen van de kiezersgunst.

Meer fundamenteel wordt in de Miljoenennota nog eens uit de doeken gedaan waarom het kabinet meent haar structurele hervormingen te moeten doorvoeren. Tegen de achtergrond van de trends van vergrijzing, globalisering en een veranderende maatschappij wordt ruwweg betoogd dat meer en langer werken, loonmatiging en een flexibeler arbeidsmarkt de juiste antwoorden op deze trends zijn. Het zijn de bekende en enigszins defensieve antwoorden op de grote uitdagingen waarmee onze economie wordt geconfronteerd. Een meer offensieve en, daar is het woord weer, een meer optimistische strategie zou minder de nadruk leggen op kostenbeheersing, flexibilisering of langer werken, maar meer op het op grote schaal investeren in de sociale en fysieke infrastructuur van Nederland. Wellicht een tip voor de Miljoenennota 2007: conjunctureel wat gas terugnemen en juist structureel meer optimisme en daadkracht tonen. Dit laatste geldt zeker ook voor die onderwerpen zoals het milieu of verstoring (en denivellerende) aftrekposten waarbij iedereen weet dat er wat moet gebeuren maar weinigen lijken te durven, zie respectievelijk de discussie rond de kilometerheffing of het stilzwijgen rond de hypotheekrenteaftrek.

Literatuur

- Aarle, B van, en H. Garretsen (2003), Keynesian, Non-Keynesian, or No Effects of Fiscal Policy Changes? The EMU Case, *Journal of Macroeconomics*, 25(2), 213-240
- Brakman, S., en H. Garretsen (2005), Enige relativisering van het belang van begrotingsbeleid voor de conjunctuur, *Kwartaalschrift Economie*, 2(2), 126-142
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Dijkhuizen, C. van (2005), Terug in het spoor, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4471), 406-410

¹² Over de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën en toegespitst op het financieringstekort, zie De Haan, Sturm en De Groot (2004).

- Haan, J. de, J-E. Sturm, en O. de Groot (2004), *Policy Adjustments and Sustainability of Public Finances in the Netherlands*, mimeo, Groningen: Economische Faculteit, RU Groningen
- IMF (2005), *World Economic Outlook*, Washington: IMF
- Kam, C.A. de (2005), Keerpunt in zicht, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4471), 410-412
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Zonder verwachting klopt ons hart

J. de Haan*

1 Inleiding

Volgens de Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) trekt de economische groei volgend jaar ten langen leste aan.¹ De uitvoer trekt de kar (+ 3,5 procent), terwijl het CPB rekent op een krachtig herstel van de al enkele jaren kwakkelende bedrijfsinvesteringen (+ 8 procent). Ook de particuliere consumptie, die in 2005 naar verwachting nog met 0,75 procent krimpt, draagt in bescheiden mate aan de geprognosticeerde opleving van de economie bij. Na correctie voor de stelselherziening in de gezondheidszorg rekent het CPB op een stijging van de consumptieve bestedingen met 1 procent. Daarmee levert de groei van de consumptie, aan het eind van de jaren negentig een belangrijke motor achter de economische groei, slechts een bescheiden bijdrage aan het verwachte economische herstel.

2 Koopkrachtverbetering?

De groei van de consumptie strookt met de mediane verbetering van de koopkracht. Koopkrachtverbetering zou kunnen bijdragen aan het verhoopte conjuncturele herstel. Volgens het CPB valt het achterblijven van de gezinsconsumptie namelijk toe te schrijven aan de daling van het reële beschikbare looninkomen, dat in 2005 ongeveer 4 procent lager ligt dan in 2002. Een koopkrachtinjectie leidt in deze gedachtegang tot extra consumptie. In de Miljoenennota 2006 wekt het kabinet de indruk dat er alles aan wordt gedaan om de koopkracht van iedereen te verbeteren.² Met 2 mld euro lastenverlichting probeert het kabinet het idee te doen postvatten dat de magere jaren voorbij zijn. Maar, zoals De Kam in zijn column in *NRC Handelsblad* van 22 september jl. al betoogde, dat beeld is onjuist.³ De MEV laat zien dat in 2006 de druk van belastingen en sociale premies voor gezinnen stijgt met 0,25 mld euro. Door de zorgtoeslag van 2,6 mld euro, die in feite een subsidie is, daarop in mindering te brengen komt het kabinet uit op een lastenverlichting van 2 mld. Dit is een zeer misleidende presentatie. Immers, bezuinigingen op andere subsidies (zoals de huursubsidie) zouden dan als lastenverzwaring moeten worden aangemerkt.

De vermoedelijke reden dat het kabinet de zorgtoeslag presenteert als een 'lastenverlichting' is dat het nieuwe zorgstelsel belangrijke invloed zal hebben op de koopkrachtontwikkeling. En het kabinet wil graag de indruk doen ontstaan dat het na de magere jaren ('het zuur') tijd is voor koopkrachtverbetering voor iedereen ('het zoet'). De koopkrachtplaatjes in de MEV suggereren inderdaad dat de onderscheiden groepen er volgend jaar niet op achteruit gaan. Sommige groepen gaan er zelfs behoorlijk op vooruit. Zo neemt de koopkracht van alleenstaanden met kinderen en een dubbel modaal inkomen zelfs toe met 5,25 procent. Dat geldt niet voor alleenstaanden met een minimum-inkomen. Die gaan er helemaal niet op vooruit, terwijl kan worden aangenomen dat juist die groep

* Hoogleraar Politieke economie, Rijksuniversiteit Groningen.

¹ Centraal Planbureau (2005).

² Tweede Kamer (2005-2006).

³ De Kam (2005).

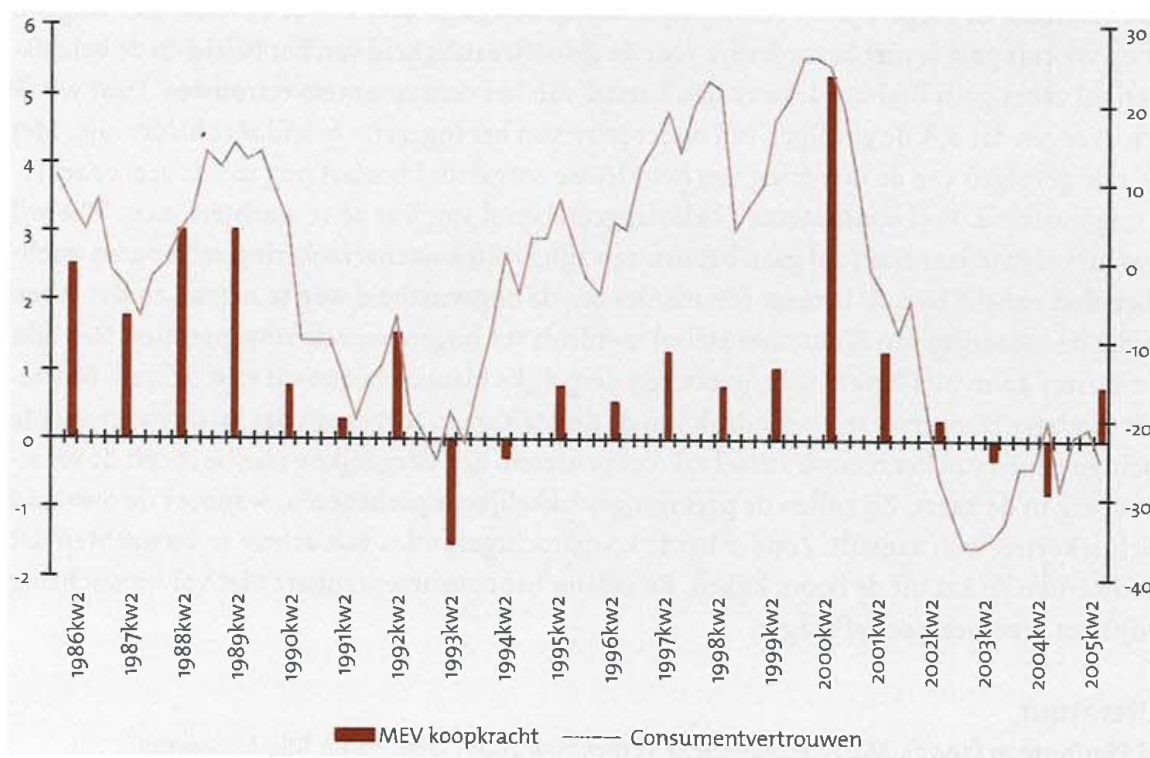
koopkrachtverbetering zal aangrijpen om meer te consumeren. Maar goed, volgens de koopkrachtplaatjes gaat deze groep er in ieder geval ook niet op achteruit.

In dezelfde MEV geeft het CPB echter ook een nauwkeuriger beeld van de koopkrachtontwikkeling op basis van simulaties voor 39.000 verschillende huishoudens. Deze simulaties suggereren een heel ander beeld dan de koopkrachtplaatjes. Ten minste één tot anderhalf miljoen huishoudens gaan er het komend jaar tot zelfs 4 procent in koopkracht op achteruit. En bij deze berekeningen is uitgegaan van een olieprijs van 50 dollar per vat en een (mijns inziens tamelijk optimistische) economische groei van 2,5 procent. Met andere woorden: in tegenstelling tot wat het kabinet suggereert gaan velen er volgend jaar in koopkracht op achteruit.

3 Consumentenvertrouwen

Naar mijn opvatting blijft in de discussie over koopkracht en conjunctuur een belangrijk element zwaar onderbelicht: het consumentenvertrouwen. Veel consumenten nemen hun beslissingen op basis van verwachtingen voor de komende jaren. Hierdoor is niet alleen een positieve koopkrachtontwikkeling op de korte termijn van belang voor het aantrekken van de consumptie, maar vooral vertrouwen dat het in de naaste toekomst weer beter zal gaan. En dat vertrouwen ontbreekt. Figuur 1 laat zien dat het consumentenvertrouwen de laatste jaren uitzonderlijk gering is. De figuur laat ook de voorspelde koopkrachtontwikkeling volgens de MEV zien. Het blijkt dat consumentenvertrouwen en (voorspelde) koopkrachtontwikkeling samenhangen. De figuur laat echter ook zien dat er andere factoren van invloed zijn op het consumentenvertrouwen.

Figuur 1 Consumentenvertrouwen en voorspelde koopkracht van de modale werknemer, 1986-2005



Bron: CBS (consumentenvertrouwen) en CPB: MEV, diverse jaargangen

Wat zou het kabinet – naast verbetering van de koopkracht – kunnen doen om het consumentenvertrouwen te verbeteren? Misschien dat de recente literatuur over de effectiviteit van het monetaire beleid aanknopingspunten kan bieden om deze vraag te beantwoorden. Monetaire autoriteiten

beseffen al veel langer dat tegenwoordig sturing van de verwachtingen een belangrijke – en volgens sommigen zelfs de enige – manier is om de reële economie te beïnvloeden. Het enige instrument dat de centrale banken hebben is de kortetermijnrente en deze is nauwelijks van belang bij het nemen van belangrijke economische beslissingen. Monetair beleid heeft alleen maar effect voorzover zij invloed heeft op financiële prijzen die er wel toe doen, zoals de langetermijnrente, aandelenprijzen en wisselkoersen. En die invloed loopt vooral via verwachtingen.

De recente literatuur over monetaire politiek leert een aantal lessen hoe beleidsmakers verwachtingen kunnen beïnvloeden. Deze lessen zijn naar mijn mening ook voor het begrotingsbeleid van belang, met name als het gaat om de beïnvloeding van het consumentenvertrouwen.

Ten eerste is van belang dat het beleid en de gevolgen ervan duidelijk zijn. Er dient goed te worden aangegeven wat de doelstelling is (voor de monetaire beleidsmaker: prijsstabiliteit) en welk beleid daarom wordt gevoerd. Dit helpt om de inflatieverwachtingen, en daarmee de inflatie, laag te houden. Ten tweede is het van belang dat de beleidsmakers open zijn en dat zij doen wat ze zeggen. De beste manier voor een centrale bank om geloofwaardigheid op te bouwen is uitvoeren wat eerder is beloofd.

Het kabinet-Balkenende II heeft ingezet op een drastische hervorming van de welvaartsstaat om de Nederlandse economie weer op de rails te krijgen. Dat beleid is redelijk consistent uitgevoerd, ook al moest het kabinet soms water bij de wijn doen om de sociale partners niet al te zeer tegen zich in het harnas te jagen. Hoewel er allerlei kanttekeningen zijn te plaatsen bij de genomen maatregelen, valt niet te ontkennen dat het kabinet in dit opzicht behoorlijk consequent is. Zo gezien voldoet het kabinetsbeleid aan de bovengenoemde criteria. In andere opzichten scoort het kabinet minder goed. Hierboven wees ik al op de vertekende beeldvorming inzake de ontwikkeling van de koopkracht. Beweren dat de magere jaren voorbij zijn, terwijl een groot deel van de bevolking er volgend jaar niet op vooruit gaat is niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid van het beleid en de beleidsmakers en zal zeker geen bijdrage leveren aan herstel van het consumentenvertrouwen. Daar wil ik nog aan toevoegen dat ook de gevolgen van onderdelen van het ingezette beleid niet helder zijn. Met name over de gevolgen van de invoering van het nieuwe zorgstelsel bestaat nog steeds veel onzekerheid en ongerustheid. Veel consumenten hebben geen benul van wat ze te wachten staat. Wie wil weten wat hij volgend jaar exact zal gaan betalen aan zijn ziektekostenverzekering zal moeten wachten tot het eind van dit jaar. Er is maar één manier om de ongerustheid weg te nemen en dat is een garantie dat de invoering van dit nieuwe stelsel niet leidt tot hogere verzekeringspremies. Het lijkt mij dat minister Zalm niet bereid zal zijn om een dergelijke blanco cheque uit te schrijven. Niettemin heeft minister Hoogervorst, onder druk van de Eerste Kamer, toegezegd dat hij de onverwachte koopkrachtgevolgen van het nieuwe stelsel zal compenseren. Een dergelijke garantie speelt de verzekeraars wel erg in de kaart. Zij zullen de premies gemakkelijker opschroeven, wanneer de overheid koopkrachttkortingen toch aanvult. Zonder harde koopkrachtgaranties valt echter te verwachten dat veel consumenten de kat uit de boom kijken. En zolang het consumentenhart niet vol verwachting klopt, blijft het groeiperspectief mager.

Literatuur

Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Kam, C.A. de (2005), Meer zuur, minder zoet, *NRC Handelsblad*, 22 september

Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Exploitatie infrastructuur: publiek of privaat?

E.F. ten Heuvelhof*

1 Inleiding

De begroting van het Ministerie van Economische Zaken 2006¹ kondigt grote institutionele veranderingen aan bij Schiphol, bij de energiedistributiebedrijven en in de postmarkt. Deze drie dossiers zijn geen geïsoleerde operaties, maar onderdeel van een groter transitieproces dat al jaren loopt en dat in 2005 tot grote veranderingen in de gasmarkt en bij de zendmasten (Nozema) heeft geleid.

Op het eerste gezicht handelt het hier om geheel verschillende markten die zelfs onder verschillende ministers ressorteren. Maar bij nader inzien zijn er voldoende overeenkomsten om deze veranderingen eens in samenhang te beschouwen. Wat zijn de overeenkomsten?

- Het gaat om diensten (vervoer, energie, communicatie) van groot maatschappelijk belang.
- Ergens in de productiekolom van deze diensten is een infrastructuur/fysieke voorziening, in de vorm van een natuurlijk monopolie, aanwezig die essentieel is voor de dienstverlening.
- Deze diensten worden of werden tot voor kort nagenoeg geheel in een monopolioïde configuratie geproduceerd.
- Overheden waren de enige aandeelhouder van de betrokken ondernemingen of hadden minimaal een belangrijk aandeel in de exploitanten van infrastructuren (Gasunie, Nozema).
- De idee achter de veranderingen is dat de vervanging van het monopolie door concurrentie (liberalisering) tot meer keuzevrijheid voor afnemers en een betere prijs-kwaliteitverhouding voor afnemers zal leiden.

Hoe groot de overeenkomsten ook zijn, toch blijkt dat de organisatie van de eigendom van de infrastructuur verschillend vorm krijgt. In het verleden waren er al belangrijke en moeilijk te verklaren verschillen in de vormgeving van de eigendom. Vergelijk bijvoorbeeld de eigendom van de *local loop* in het vaste telefoonnet met het grotendeels private KPN als eigenaar met de eigendom van het spoornet, waarvan het publieke ProRail eigenaar is. Ook de drie operaties waaraan in de begroting wordt gerefereerd (Schiphol, energiedistributienetten en de post) krijgen verschillend vorm. Deze variëteit is des te groter als ze in samenhang wordt gezien met de twee grote transitie's in 2005 (zendmasten en gasnet). De variëteit van de transitie's in 2005 en die nu zijn aangekondigd is af te lezen uit schema 1.

* Hoogleraar Bestuurskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft en aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Tweede Kamer (2005-2006).

Schema 1 Vormgeving recente en aangekondigde institutionele veranderingen van infrastructuur

Markt	Fysieke voorziening/ infrastructuur	Oude/huidige organisatie eigendom	Organisatie eigendom na verandering
Vliegverkeer	Schiphol	NV Luchthaven Schiphol exploiteert Schiphol. Aandelen in handen van Rijk (75,8%), Amsterdam (21,8%) en Rotterdam (2,4%).	Maximaal 49% van de luchthavenexploitant in private handen; minimaal 51% in handen van overheid.
Energie	Distributienetten	Aandelen netbeheerder 100% in handen van lagere overheden.	Levering en netbeheer (distributie) gescheiden. Maximaal 49% van de aandelen van de netbeheerder in private handen.
Post	Brievenbussen/ bezorgers	TPG is eigenaar; staat bezit 19% van aandelen TPG.	TPG is eigenaar; staat bezit vooralsnog 19% van aandelen TPG.
Gas	Gasnet	Gasunie was eigenaar. Aandelen Gasunie waren voor 50% in handen van de Staat; Shell en Esso bezaten elk 25%.	De voormalige Gasunie is gesplitst in een transportbedrijf en een handelsonderneming. Het netwerk is eigendom van het transportbedrijf (B.V. Nederlandse Gasunie). De staat bezit 100% aandelen van dit transportbedrijf.
Zenddiensten	Zendmasten	Staat heeft 60% van de aandelen van Nozema, de NOS 39% en de wereldomroep 1%.	Voormalig Nozema is gesplitst in een 'mastenbedrijf' en een dienstenbedrijf. De staat bezit 100% van de aandelen van het mastenbedrijf (NOVEC).

In twee gevallen is de overheid voor 100 procent eigenaar (gasnet, zendmasten), soms behoudt de overheid een kleine meerderheid (energiedistributienetten, Schiphol) en soms lijkt de overheid eigendom geen belangrijk onderwerp te vinden en laat zij de eigendom min of meer vrij (brievenbussen). Deze variëteit heeft in het recente verleden al eerder tot discussie geleid.²

Dit artikel handelt over het beleid ten aanzien van de eigendom van de fysieke/infrastructurele voorzieningen, zoals dat nu door het kabinet wordt voorgenomen. Zijn de geconstateerde verschillen te verklaren en te rechtvaardigen en loopt er door de variëteit wellicht toch een gemeenschappelijke rode draad?

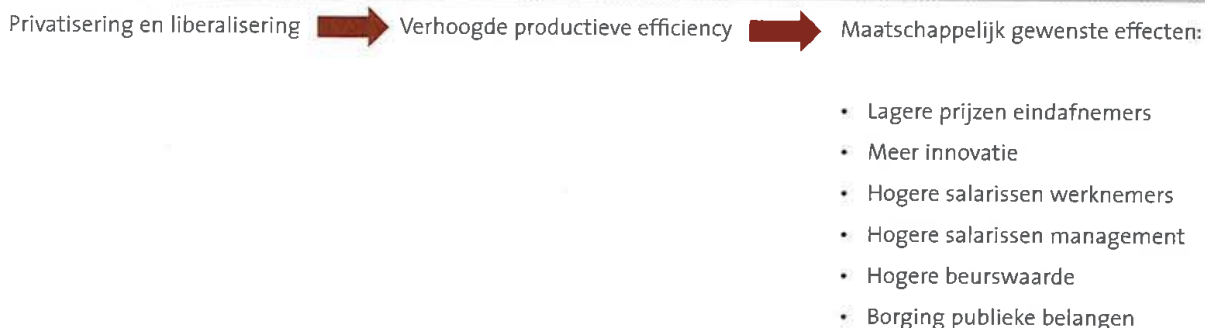
2 Maatschappelijke baten privatisering en liberalisering

Waar komen deze veranderingen vandaan? Waartoe zijn deze transitieprocessen ingezet? De idee achter deze veranderingen is dat invoering van concurrentie op voorheen monopolioïde markten en privatisering tot 'betere prestaties' zullen leiden. 'Betere prestaties' is natuurlijk een dubbelzinnig begrip. Voor de één betekent 'beter' lagere prijzen voor afnemers, voor de ander: een hogere beurswaarde van de onderneming. 'Beter presteren' kan ook betekenen: behoud van werkgelegenheid, hogere salarissen van werknemers, hoger salaris voor het management, innovatie in dienstverlening, hoger niveau van dienstverlening, borging publieke belangen, *et cetera*. De betere prestaties zouden tot stand komen doordat bedrijven dankzij liberalisering en privatisering sterkere

² Van Damme (2004), Ten Heuvelhof, Kuit en Stout (2002), Van der Have en Op het Veld (2005) en de reactie daarop van Betting en Van Lamoen (2005).

prikkels voelen om een hogere productieve efficiency te realiseren. Dit biedt ruimte voor een verbetering van prestaties (schema 2).

Schema 2 Verhouding privatisering/liberalisering en maatschappelijk gewenste effecten



Wat komt in de praktijk terecht van dit 'beter presteren' na liberalisering en privatisering? Hoe moeilijk ook, er is de afgelopen jaren veel empirisch onderzoek verricht dat deze vraag poogt te beantwoorden. Deze onderzoeken zijn, op hun beurt, samengevat in een aantal overzichtsstudies.³ De empirische onderzoeken verschillen weliswaar sterk van elkaar (verschillende economische sectoren, variëteit aan landen/continenten, verschillende perioden, uiteenlopende methodologieën, *et cetera*), maar toch is een aantal conclusies mogelijk. Het dominante beeld is dat privatisering en liberalisering in een groot aantal gevallen, maar niet altijd, hebben geleid tot beter presterende bedrijven. In het bijzonder de invoering van concurrentie heeft positieve effecten, maar ook privatisering, al dan niet in combinatie met de introductie van concurrentie, heeft in het algemeen positieve effecten.

De sprong van privatisering/liberalisering naar een hogere productieve efficiency lijkt betrekkelijk gemakkelijk te verlopen. Maar dat geldt niet voor de volgende stap, te weten de allocatie van de baten van deze hogere efficiency over de bestemmingen in kolom 3 van schema 2. Om dit allocatieproces goed te laten verlopen is een zorgvuldige inrichting en management van het veranderingsproces noodzakelijk. Slordig ingezette veranderingsprocessen leiden weliswaar tot een hogere productieve efficiency, maar kunnen dan toch resulteren in teleurstellingen, bijvoorbeeld omdat de baten van de efficiëncyslag eenzijdig terechtkomen bij het management en in de beurswaarde van de onderneming. Dit verklaart waarom sommige privatiseringsoperaties als mislukt te boek staan. Tot zover de theorie en de empirie.

3 Verschillen in institutionele vormgeving nader beschouwd

Wie kennis neemt van de discussie over en argumentaties achter de veranderingsprocessen zal zien dat al dan niet privatiseren maar zelden het *issue* is. Waar het bijna altijd om gaat is het faciliteren en stimuleren van concurrentie in de schakels van de productiekolom die raken aan de infrastructuur. De organisatie van de eigendom lijkt niet meer te zijn dan een afgeleide daarvan. Bijvoorbeeld in de discussie over de institutionele vormgeving van de energiedistributienetwerken, het gasnet en de zendmasten gaat het erom dat meerdere bedrijven onder gelijke condities toegang krijgen tot de infrastructuur. Daarom is de infrastructuur daar in handen van partijen die niet actief zijn in de exploitatie van de diensten die gebruik maken van de infrastructuur. Dat heeft bij het gas

³ Bijvoorbeeld Winston (1993), Megginson en Netter (2001), Letza, Smallman en Sun (2004) en Donahue (1989), 57-78.

en de zendmasten geleid tot een 100 procent overheidseigendom. De eigendom van de energiedistributie mag weliswaar voor 49 procent privaat zijn, maar die private partijen mogen dan geen band hebben met partijen die betrokken zijn bij de productie en levering van elektriciteit. Schiphol en de post passen op het eerste gezicht niet in deze regel, maar bij nader inzien valt dat mee.

In het ontwerp van wet⁴ dat de privatisering van Schiphol regelt, staat dat de overheid minimaal een meerderheid in de exploitant van de luchthaven bezit. Maar anders dan bij de privatisering van energiedistributienetwerken zijn hier geen nadere eisen gesteld aan de private eigenaren. De betrokken bewindslieden hebben wel laten weten ook hier verticale integratie ongewenst te vinden.⁵ Maar zij zijn van mening dat het overbodig is om ongewenste verticale integratie tegen te gaan via het beperken van de kring van private eigenaren. Zij stellen verder dat luchtvaartmaatschappijen die aandelen in Schiphol zouden verwerven, hier toch geen strategisch voordeel uit kunnen halen omdat het de overheid en niet Schiphol is die zorg draagt voor landingsrechten op Schiphol en omdat het de onafhankelijke slotcoördinator en niet Schiphol is die verantwoordelijk is voor de toedeling van slots, zodat daarmee een onbelemmerde toegang is gewaarborgd. Ook is het, nog steeds volgens de bewindslieden, onmogelijk voor Schiphol om haar eventuele aandeelhouders te bevoordelen met mogelijk lagere tarieven. Immers, in het wetsvoorstel staat dat de tarieven en voorwaarden kostengeoriënteerd, non-discriminatoir en redelijk dienen te zijn. De Nma ziet hierop toe. De redenering is helder, maar het valt natuurlijk maar te bezien hoe dit in de praktijk uitpakt. Ervaringen met eerdere transities in het spoor en de telefonie bijvoorbeeld hebben aangetoond dat *service providers* met een belang in de netwerkexploitant er toch in geslaagd zijn strategische voordelen te boeken ten opzichte van hun concurrenten. Wetten en toezicht bleken onvoldoende om dat te voorkomen.⁶

Ook de institutionele vormgeving van de post verschilt van het ideaal. De betrokken minister heeft laten weten dat hij twee onderdelen van de postale infrastructuur beschouwt als natuurlijk monopolie.⁷ Dat is de rode brievenbus en het zes dagen per week bezorgen van post bij consumenten. De minister acht het reguleren van de toegang tot brievenbussen niet opportuun, omdat in dat geval de post in het sorteercentrum gescheiden zou moeten worden in post voor de verschillende aanbieders. Deze extra schakel zou kostenverhogend werken en daarmee het voordeel van de institutionele transitie kennelijk weer teniet doen. Voor de overige delen van de infrastructuur acht de minister een verplichting tot non-discriminatie voldoende voorwaarde tot efficiënte toegang tot het netwerk, gegeven transparantie van prijzen en voorwaarden. Hier geldt weer dezelfde twijfel als bij de privatisering van Schiphol. Het is maar de vraag of arrangementen van transparantie, kostenoriëntatie, non-discriminatie en toegang voldoende zijn om echte concurrentie te laten opbloeien.

4 Conclusie

Op het eerste gezicht verschillen de institutionele veranderingen van infrastructuren die zijn aangekondigd in de begroting, sterk van elkaar. In het bijzonder de eigendom van de infrastructuren krijgt verschillend vorm. Soms bijna geheel privaat, soms geheel publiek, soms publiek-privaat.

Een gedeelte van de verschillen lijkt verklaard te kunnen worden door de behoefte om concurrentie een kans te geven. Per sector verschillen de mogelijkheden daartoe en daarom verschilt ook

4 Eerste Kamer (2004-2005).

5 Tweede Kamer (2004-2005), 13-14.

6 Ten Heuvelhof *et al.* (2003).

7 *Aanvulling Notitie Post* (Ministerie van Economische Zaken, 2004). Minister Brinkhorst bouwt in deze notitie voort op een onderzoeksrapport van de Stichting Economisch Onderzoek *Tante Pos krijgt concurrentie* (Kok *et al.*, 2003).

de eigendom van de infrastructuurexploitant. Daar kan weer tegen in worden gebracht dat het maar zeer de vraag is of de vormgeving van de eigendom van de infrastructuur wel het meest effectieve middel is om concurrentie in aanpalende schakels van de productiekolom te realiseren. Een 100 procent scheiding tussen infrastructuurexploitant en dienstenexploitant lijkt in alle sectoren toch de beste garantie te zijn om concurrentie vorm te geven.

Of zo'n netwerkexploitant in publieke of in private handen moet zijn, is dan nog steeds de vraag. Theorie en empirie leren dat een privaat monopolie in het algemeen het beste is⁸, maar het bijbehorende institutionele ontwerp luistert dan wel bijzonder nauw. Het behoeft daarom toch geen bevreemding te wekken dat een privaat monopolie regelmatig verkeerd uitpakt. Mede hierom zijn private monopolies niet populair in de politiek. Het wantrouwen in de politiek is begrijpelijk als wordt bedacht dat gedurende het langdurige politieke proces waarin de verandering vorm krijgt, maar al te gemakkelijk kleine foutjes in het institutionele ontwerp kunnen sluipen, die later grote negatieve gevolgen kunnen hebben. Vanuit dit perspectief is een publiek monopolie weliswaar niet het onderste uit de kan, maar wel een robuuste, zij het *second best* oplossing.

Ook de constructie waarbij de overheid 51 procent van de aandelen behoudt in de infrastructuurexploitant is in dit verband zo gek nog niet. Deze constructie doet recht aan de politieke consensus om private monopolisten te wantrouwen. De 49 procent private inbreng in deze constructie levert nog steeds een voldoende sterke prikkel om een hoge productieve efficiency te realiseren. De 49-51 procentverhouding mag dan ogen als een typisch Nederlands poldercompromis dat na harde strijd de toevallige resultante is van de in de politieke arena werkzame krachten, maar toch is dit ook theoretisch een interessante vorm die de *benefit of the doubt* verdient. In deze zin is de beoogde eigendomsstructuur van de energiedistributiebedrijven en Schiphol interessant. Eventuele positieve evaluaties hiervan in de toekomst zouden dan kunnen leiden tot een herbezinning op het volledig publieke eigendom van het gasnet en het zendmastenbedrijf.

Literatuur

- Betting, A., en C. van Lamoen (2005), *Privatisering is maatwerk, helemaal geen worsteling*, Directie Financieringen van het Ministerie van Financiën, www.minfin.nl
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings (2000), *Privatisering spoorwegen blijft serieuze optie*, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4248), 236-240
- Damme, E.E.C. van (2004), *Pragmatic Privatisation: The Netherlands 1982-2002*, TILEC Discussion Paper DP 2004-007, Tilburg: TILEC
- Donahue, J. (1989), *The Privatisation Decision*, New York: Basic Books
- Eerste Kamer (2004-2005), *Wijzing van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Gewijzigd voorstel van wet*, 28 074, nr. A
- Have, G. van der, en R. op het Veld (2005), *Staat worstelt met vrije markt*, *Het Financieel Dagblad*, 23 juli
- Heuvelhof, E.F. ten, W.M. de Jong, M. Kuit, en H.D. Stout (Red.) (2003), *Infrastratego: strategisch gedrag in geliberaliseerde nutssectoren*, Utrecht: Lemma
- Heuvelhof, E.F. ten, M. Kuit, en H.D. Stout (2002), *Monopolioïde infrastructuur: inrichting capaciteitsmanagement belangrijker dan wel of niet privatiseren*, *RegelMaat*, 2002/1, 2-11
- Kok, L.M., F.A. Felsö, E. Dykman, en H. Strikwerda (2003), *Tante Pos krijgt concurrentie: effecten van liberalisering op de postmarkt*, rapport 697, Amsterdam: SEO

⁸ Ook Bovenberg en Teulings (2000).

- Letza, S.R., C. Smallman, and X. Sun (2004), Reframing Privatisation. Deconstructing the Myth of Efficiency, *Policy Sciences*, 37(2), 159-183
- Meggison, W., and J. Netter (2001), From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321-389
- Ministerie van Economische Zaken (2004), *Aanvulling Notitie Post*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 31 augustus
- Tweede Kamer (2004-2005), *Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Nota naar aanleiding van het nader verslag*, 28 074, nr. 12
- Tweede Kamer (2005-2006), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XIII, nr. 2
- Winston, C. (1993), Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists, *Journal of Economic Literature*, 31(3), 1263-1289

Zij hieven het glas...

J.G.A. van Mierlo*

1 Het kabinet rekent zich rijk

De Miljoenennota 2006 belooft 'na het zuur het zoet'. De Volkskrant van 21 september 2005 kopt in de bijlage over de Miljoenennota 2006 zelfs: 'Wij willen oogsten'. In het voorwoord bij de Miljoenennota begint Gerrit Zalm, onze Minister van Financiën voor het leven zo lijkt het, met:

"Na jaren van kwakkelen lijkt de economie nu echt aan te trekken. Voor volgend jaar rekent het Centraal Planbureau op een groei van 2½ procent. Ook structureel gezien staat het er halverwege de kabinetsperiode beter voor dan aan het begin. Door de loonmatiging en de structurele hervormingen herstelt de concurrentiepositie ten opzichte van de omliggende landen. Daardoor groeit voor het eerst sinds 2002 de werkgelegenheid weer. De inflatie bevindt zich op een historisch laag niveau. En ook de financiële positie van de overheid is verbeterd. In 2003 lag het overheidstekort nog boven de 3 procent, nu bevinden wij ons in veiliger vaarwater met een verwacht tekort voor 2006 van 1,8 procent."¹

En zo gaat het maar door in het voorwoord. Ik weersta de verleiding om het in zijn geheel te citeren. Lees het zelf maar, er staat (niet!) wat er staat.

Minister Zalm staat niet alleen bekend als een lachebekje, maar ontpopt zich in deze Miljoenennota ook als een grenzeloze optimist. De strekking van mijn bijdrage is echter dat het kabinet zich rijk rekent. Dat mag vanuit politiek oogpunt begrijpelijk zijn; de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 naderen immers en dat is de eerste echte politieke lakmoesproef voor het financieel-economische beleid van dit kabinet. Maar toch is dat een economische doodzonde.

Mijn beleidsanalytische kritiek richt zich in deze bijdrage op de volgende punten: de (macro-) economische veronderstellingen achter het beleid, de vermeende pensioenproblematiek (de kritiek van oud-fractieleider en CDA-voorman Bert de Vries), en de achterblijvende kwaliteit van onze collectieve voorzieningen (de Fortuijn-agenda) in verband met de regelzuchtige en onbetrouwbare overheid. Er vallen nog heel wat meer kritiekpunten te behandelen, maar ik beperk mij in dit bestek tot deze drie.

2 De (macro-) economische veronderstellingen achter het beleid

Een van mijn leermeesters, de politicoloog Andries Hoogerwerf, zei het al: "Beleid berust op veronderstellingen." De kwaliteit van het beleid staat of valt met de houdbaarheid van de achterliggende veronderstellingen. Daarmee is hij de intellectuele uitvinder van de zogeheten beleidstheorie. De macro-economische veronderstellingen achter het financieel-economische beleid betreffen schattingen over de komende beleidsperiode van onder andere de gemiddelde loonstijging, de gemiddelde prijsstijging, de werkloosheid, de wereldhandel, de olieprijs, de koers van de euro en die van de dollar.

* Hoogleraar Openbare Financiën, Vakgroep Algemene Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.

¹ Tweede Kamer (2005-2006), 5.

Illustratief is in dit verband de tabel 2.2.1 uit de Miljoenennota, hier weergegeven als tabel 1.

Tabel 1 Grote verschillen tussen opgaande en neergaande fase conjunctuur (gemiddelde mutaties per jaar, tenzij anders vermeld)

	1996-2000	2001-2005
BBP (volume)	3,7	0,7
Beursindex (AEX, jaargemiddelde)	26,7	-15,3 (tot 2004)
Huizenprijs	12,9	5,6 (tot 2004)
Pensioenpremie (in procentpunt brutoloon bedrijven)	0,1	1,7
Arbeidsaanbod (personen volume)	1,9	0,6
Relevante wereldhandel (volume)	7,5	4,0
Arbeidskosten per eenheid product	0,8	1,6
Olie (Brent in dollars, jaargemiddelde)	11	13
Eurokoers (dollar per euro)	-7,7	6,2
Prijsconcurrentiepositie	1,6	-2,3

Bron: Tweede Kamer (2005-2006), 14

De cijfers over de periode 1996-2000 laten de opgaande conjunctuurfase zien, de cijfers over de periode 2001-2005 de neergaande conjunctuurperiode. Het is zeer de vraag of 2006 echt een omslagpunt naar de opgaande fase zal laten zien. Het voorspellen van de exacte omslagpunten is lastig², maar dat rechtvaardigt niet het opeens hanteren van andere cijfers voor deze indicatoren per 2006. Verwijzing naar de onderliggende structurele ontwikkelingen zoals de Miljoenennota op dezelfde bladzijde doet, is daarvoor wat mij betreft niet voldoende. Een structurele prijs van 60 dollar per vat Brent-olie in plaats van de 50 waarmee het kabinet rekent, vermindert de economische groei met vele procentpunten, waarmee de financiële ruimte voor extra overheidsuitgaven aanzienlijk kleiner wordt. Daarmee komt de uitgavenzijde van de overheidsbegroting onder grote druk te staan.

Graag had ik een gevoeligheidsanalyse in de Miljoenennota 2006 gezien voor de cruciale macro-economische beleidsveronderstellingen achter het te voeren financieel-economische beleid. Hoe veranderen de andere macro-economische kerngegevens bij een gemiddeld substantieel hogere olieprijs, hogere prijsinflatie of lagere economische groei? Die gevoeligheidsanalyse hoort niet (alleen) thuis in de gelijktijdig gepubliceerde Macro-Economische Verkenning³, maar in de Miljoenennota zelf. Zonder zo'n gevoeligheidsanalyse weten wij niet wat de consequenties zijn van de mate waarin het kabinet zich rijk rekent.

3 De (vermeende?) pensioenproblematiek

Al sinds het rapport van de Commissie-Drees, *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*,⁴ wordt door achtereenvolgende kabinetten en onderzoekers gesteld dat de vergrijzing van onze bevolking binnen afzienbare tijd tot grote problemen van financiering van onze oudedagsvoorziening zal leiden en derhalve om flinke ingrepen vraagt. Deze gedachtegang is gemeengoed geworden,

² Tweede Kamer (2005-2006), 15.

³ Centraal Planbureau (2005).

⁴ Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987).

maar in zijn recente boek *Overmoed en onbehagen. Het hervormingskabinet Balkenende* stelt oud-fractieleider en CDA-voorman Bert de Vries (2005) de onderliggende redenering aan de kaak. Volgens hem deugen de veronderstellingen van geen kant. Niemand lijkt zich af te vragen of er voldoende financieel draagvlak is om de gevolgen op te vangen. Maar ook geeft bijna niemand aan van welke groeiveronderstellingen wordt uitgegaan. Daarmee zijn de diagnose en de voorgeschreven remedie een slag in de lucht.

Kolnaar en Schouten (2005) stellen in een artikel in *De Volkskrant* dat bij het huidige nationaal inkomen de vergrijzing zou leiden tot een gemiddelde daling van de welvaart, gemeten in consumptie per hoofd van de bevolking, met ongeveer 15 procent. Maar die is pas over veertig jaar werkelijkheid geworden. In alle analyses wordt gemakshalve vergeten, dat het draagvlak, gemeten in nationaal inkomen per werkende, in diezelfde tijd ook zal toenemen. Als de inkomensgroei 1,75 procent per jaar bedraagt, verdubbelt de materiële welvaart over veertig jaar! Het effect van de vergrijzing valt dus in het niet bij de groei van het draagvlak. Een gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit met 1,75 procent per jaar is een bescheiden schatting. Bij die welvaartstoename is de financiering van de vergrijzing geen probleem. Het probleem ontstaat pas als de groei en dus de te verdelen ruimte tekort schiet. Na veertig jaar zou die groei nagenoeg nul moeten zijn. Uitgaan van een nulgroei is echter niet reëel. Kolnaar en Schouten vinden zelfs dat je dat alleen doet als je kwade bedoelingen hebt.

Dat zijn zware woorden maar ze liegen er niet om. Bert de Vries spreekt zelfs het vermoeden uit dat het kabinet-Balkenende deze drogredenering gebruikt om de verdergaande sanering van de welvaartsstaat te rechtvaardigen. Volgens hem schieten economische argumenten daarvoor tekort en doet men dit vooral om ideologische redenen. Door macro-economen is daarop al vele malen gewezen, maar dat helpt niet. De vergrijzing vormt geen enkele bedreiging voor onze welvaart. Niemand hoeft erop achteruit te gaan en de overheidsfinanciën worden er evenmin door bedreigd. Natuurlijk zijn er extra uitgaven nodig, maar daarvoor is genoeg financiële ruimte. Pensioenen worden vooral met een kapitaaldekkingsstelsel gefinancierd en door de vergrijzing moeten die besparingen omhoog. Door allerlei dekkingseisen moeten de pensioenpremies nog eens extra omhoog. Al die besparingen worden echter niet gebruikt voor extra bedrijfsinvesteringen noch door de overheid, maar vloeien weg naar het buitenland. Het gaat nu al om 25 mld per jaar, ofwel 7 procent minder materiële welvaart per jaar.

De Vries laat zien dat het anders kan, mede door aanpassing van ons belastingstelsel. Mensen met hoge aanvullende pensioenen zouden moeten meebetalen aan de AOW. Dit niet eens zozeer om de financierbaarheid te verhogen, maar om eerlijk te delen tussen generaties. Daarmee kan de AOW voor de zwakkeren welvaartsvast worden gemaakt en hoeft niemand er per saldo op achteruit te gaan. Het zou het kabinet hebben gesierd om op deze fundamentele kritiek uit onverdachte hoek in te gaan en deze zo mogelijk te pareren, maar niets van dat al. Het boek van De Vries werd juist in CDA-kringen meteen doodgezwegen, en de auteur verketterd. En ook in de Miljoenennota 2006 wordt hierop niet ingegaan.

4 Om de kwaliteit van collectieve voorzieningen

Het laatste probleem betreft de kwaliteit van onze collectieve voorzieningen. Sinds de revolutie van Pim Fortuyn in maart 2002 weten wij dat een belangrijke reden voor de grote onvrede van de Nederlandse kiezers met hun politici juist hierin is gelegen. Politici zijn aan de haal gegaan met onze voorzieningen, vooral op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg en hebben er vervolgens een puinhoop van gemaakt. Zij hebben de scholen en de ziekenhuizen niet alleen van de burgers gestolen, maar ook van de professionals. Burgers en professionals hebben deze instellingen ten tijde van

de verzuiling opgericht en bestuurd; het roemruchte particulier initiatief in het maatschappelijk middenveld. Met de ontzuiling zijn deze instellingen verstatelijk en zijn zowel het beheer ervan als de macht erover overgenomen door politici en ambtenaren. Daarvan is het allemaal niet beter geworden, maar slechter.

Met de moord op Pim Fortuyn is zijn partij en beweging op zijn hoogtepunt onschadelijk gemaakt, zo lijkt het. Ook door toedoen van interne twisten (zie het voortijdig einde van het eerste kabinet-Balkenende) is de electorale steun voor deze gedachtegang allang weer verdwenen, zo lijken alle politici en gevestigde partijen te denken, maar ik vrees dat zij zich ernstig vergissen. De wens lijkt ook hier de vader van de gedachte te zijn. De electorale onvrede is even niet zichtbaar, maar daarom niet verdwenen. Zij woekert onder oppervlakte als een veenbrand door en kan op elk moment weer opflaaien. Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau toont aan hoe diep de onvrede van de Nederlandse bevolking met hun politici en overheid wortelt.⁵ Dat heeft vooral te maken met de deplorabele staat van collectieve voorzieningen in onderwijs en gezondheidszorg door achtereenvolgende jaren van over elkaar heen tuimelende hervormingen, eeuwige bezuinigingen en ontembare regelzucht.

Politici en ambtenaren hebben er door jarenlang wanbeleid een puinhoop van gemaakt, zo is het algemene gevoelen, en het electoraat neemt daarvoor wraak als het de kans krijgt. Het Europese Grondwetsreferendum van afgelopen juni was zo'n moment van wraak. Onderzoek van de politicoloog Anker (2005) laat zien dat dit referendum het slagveld is geworden van een veel bredere vertrouwenscrisis tussen de politiek en de Nederlandse bevolking. Hij schrijft zelfs letterlijk: "Laat de vertrouwenscrisis niet onnodig voortduren. Doe iets. Dit kan echt niet zo doorgaan."⁶ De nieuwe crisis staat al voor de deur: dat wordt de slag om de ziektekostenpremies op 1 januari 2006. En wat doet de politiek ermee, wat wordt daarmee gedaan in de Miljoenennota 2006? Helemaal niets. Zelfs het project *Andere Overheid*, waarover altijd al wat lacherig werd gedaan als speeltje van D66, sterft daarin een zachte dood....

5 Zij hieven het glas

En zo lijkt alles bij het oude te blijven. Beleid berust op veronderstellingen, inderdaad. Het kabinet-Balkenende hanteert veel te rooskleurige financieel-macro-economische veronderstellingen, veel te pessimistische veronderstellingen over de vergrijzings- en pensioenproblematiek en veel te gemakkelijke veronderstellingen over de geloofscrisis van de Nederlandse politiek onder de Nederlandse bevolking. Koos Speenhof zong het honderd jaar geleden al: "Zij hieven het glas, zij deden een plas en alles bleef zo als het was!" Onze politici lijken het nooit te leren. Het wachten is dus op de grote klap....

Literatuur

- Anker, H. (2005), *Kom maar naar de camping! Tijd voor een reality check*, Eindrapport Focusgroepen Buitenlandse Zaken, New York/Amsterdam: Anker Solutions
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (Commissie-Drees) (1987), *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag: Ministerie van SZW
- Kolnaar, A., en D.B.J. Schouten (2005), Financiering vergrijzing is geen probleem, *De Volkskrant*, 28 september

5 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005).

6 Anker (2005), 5 en 29.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *Sociale staat van Nederland 2005*, SCP-publicatie 2005/14, Den Haag: SCP

Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen. Het hervormingskabinet Balkenende*, Amsterdam: Bert Bakker

Uitgepraat over financieel management?

N.P. Mol*

1 Inleiding

Bij alle daadkracht waarmee het kabinet-Balkenende II de samenleving op de schop neemt, valt niet veel zelfreflectie te verwachten. In de strijd om het vertrouwen van de burger kan het kabinet zich moeilijk ook maar de geringste twijfel aan het eigen functioneren veroorloven. En wellicht is de roep om een herbezinning op het overheidshandelen zelf – *reinventing government* – inmiddels ook een beetje verstomd. De golf van vernieuwingen die in de jaren negentig onder het etiket van *new public management* over ons is uitgestort, is intussen wel wat weggeëbd. Misschien vraagt de maatschappij nu alleen nog om daden in plaats van woorden waar het de bedrijfsvoering van de overheid aangaat.

Het traditionele afzonderlijke hoofdstuk over financieel management is al enkele jaren geleden verdwenen. Maar in de dunste Miljoenennota sinds mensenheugenis – vanaf midden jaren zeventig van de vorige eeuw zo ongeveer – wordt dit keer wel erg weinig aan navelstaren gedaan. Een mager paragraafje over het openbaar bestuur zelf zet vooral op democratische vernieuwing in (waaruit die vernieuwing ook nog moge gaan bestaan). Afgezien daarvan gaat het kabinet over op *nordic walking*: het Scandinavische voorbeeld, uitgelegd als een streven naar structurele begrotingsoverschotten en een verkleining van de overheid. De verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid komt daarbij eenvoudig neer op personeelsreductie.

“Andere wereld, andere overheid!” kopt de Miljoenennota 2006 in paragraaf 2.4, maar het ‘nieuwe (Europese) model’ voor de overheid van de 21^e eeuw blijkt vooral over een activerende sociale zekerheid, beleidsconcurrentie tussen gemeenten, minder administratieve lasten voor bedrijven en investeringen in kennis en innovatie in de samenleving te gaan.¹ Hoe de (rijks)overheid van deze eeuw eruit moet zien, wordt daarmee niet duidelijk.

2 Financieel management

Maar hoe zit het dan met de *restyling* van de overheid, die eerder al met het oog op de overheid van de 21^e eeuw door middel van BLS (het baten-lastenstelsel) en VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) ter hand was genomen? Zijn de daarmee beoogde doelmatigheidsverbeteringen inmiddels geïmplementeerd en de eruit voortvloeiende efficiencywinsten gerealiseerd? Welnu, de ooit met veel trompetgeschal aangekondigde invoering van het baten-lastenstelsel hebben we de afgelopen jaren al geluidloos uit de nota weggeschreven gezien. En nu gebeurt dat dus ook met de grote hervormingsoperatie VBTB, die alleen nog in de “Lijst van gebruikte termen en hun betekenis” ter sprake komt.

Met alle respect voor de gereformeerde rechtlijnigheid waarmee het kabinet tegenover de samenleving koers wil houden – ‘doe goed en zie niet om’ – zij hier dan toch even stilgestaan bij de complete afgang waarmee de VBTB-BLS-hervormingsoperatie nu geëindigd lijkt. Na de ook vorige

* Hoogleraar Bedrijfseconomie van de collectieve sector, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente.

¹ Tweede Kamer (2005-2006), 30.

jaren al teleurstellende discussies in het kader van 'woensdag gehaktdag', was op de derde woensdag van mei 2005 nauwelijks meer van enig debat sprake. De behandeling door de Tweede Kamer van het Jaarverslag 2004 mondde uit in een beschamende vertoning – met meer bewindslieden vóór dan kamerleden in de kamerbankjes om de discussie te voeren. De olifant van de VBTB-BLS-hervormingsoperatie heeft inderdaad een muis gebaard.

Blijkbaar zet het kabinet erop in dit hele pijnlijke echec maar zo snel mogelijk te vergeten. Maar zijn de achterliggende gedachten van een resultaatgerichte sturing daarmee dan ook als achterhaald te beschouwen? Voor een kabinet dat zo sterk blijft benadrukken dat het op zijn resultaten wil worden afgerekend – althans de resultaten die ons voor de resterende kabinetsperiode in het vooruitzicht worden gesteld – is dat geen geloofwaardige uitweg. Als het kabinet de ongelovige Thomassen in de samenleving wil overtuigen, zal het tenminste aannemelijk moeten maken dat het te zijner tijd echt op die resultaten kan worden afgerekend. Hoe zal de discussie over het Jaarverslag 2006 gaan verlopen over alle ambitieuze doelen voor sociale zekerheid, arbeidsmarkt, zorg en veiligheid enzovoort die nu in de Miljoenennota zo breed worden uitgemeten? Het VBTB-kader dat daarvoor het instrument zou moeten bieden, kan niet terzijde worden gelegd zonder enig idee over hoe het op dat punt verder moet. Een analyse van wat er met VBTB-BLS is misgegaan is dus wel op zijn plaats. En als die plaats niet in de Miljoenennota te vinden blijkt, zoeken we die maar hier.

VBTB en BLS steunden beide op de gedachte dat de overheid zich evenals het bedrijfsleven op haar resultaten moet laten beoordelen. Tegenover de gangbare praktijk die de aandacht concentreert op de vooraf gepresenteerde begroting dient de toekomstige beleidsvorming ook en vooral de achteraf te verantwoorden resultaten in ogenschouw te nemen. De rijksrekening mag voor de Kamer niet langer louter een hamerstuk zijn.

Om daadwerkelijk de politieke belangstelling te wekken zou die rekening aan twee voorwaarden moeten voldoen. Zij zou (1) niet alleen over geld maar ook over beleidsprestaties moeten gaan en (2) niet alleen maar een financieringssaldo maar ook een resultaat van baten en lasten moeten laten zien. Aan voorwaarde (1) zou worden voldaan door de beantwoording van de WWW-vragen in de VBTB-beleidsbegroting. Op basis daarvan kan de rekening dan immers antwoord geven op de HHH-vragen over hoe er feitelijk is gepresteerd.

Aan voorwaarde (2) zou zijn voldaan als het kas-verplichtingenstelsel – dat alleen over inkomsten en uitgaven gaat – door het baten-lastenstelsel was vervangen. Met de aldus verkregen doelmatigheidsbeoordeling en resultaatbepaling zou de derde woensdag in mei vanzelf de krant wel halen.

Een misvatting, zo is wel gebleken. Maar welke precies? Naar mijn mening dat – ondanks alle terechte pleidooien voor een meer ondernemend openbaar bestuur – een te ver doorgevoerde vergelijking van de overheid met een bedrijf toch wel mank gaat. De oriëntatie op het behaalde bedrijfsresultaat van de onderneming vloeit uiteindelijk voort uit het streven naar inkomensvorming dat die onderneming kenmerkt. Het bedrijfsresultaat bepaalt of en zo ja wat er aan inkomen te verdelen valt. Niet de dienstverlening zelf maar het daaruit resulterende saldo van (verkoop)opbrengsten en (productie)kosten is daarbij het uiteindelijke doel. Vanzelfsprekend zijn de oren van alle belanghebbenden dan ook op de vaststelling van dat saldo – achteraf – gespitst.

Overheden is het daarentegen juist wel in de eerste plaats om die dienstverlening zelf te doen. En zij komen in het algemeen ook niet aan hun geld door die diensten aan de burgers te verkopen. Zij eigenen zich hun inkomen door belastingheffing toe en zijn daarbij vooral gericht op de afweging van alternatieve bestedingen van dat inkomen op hun maatschappelijk nut. Niet de achteraf vastgestelde resultaten maar de vooraf vast te stellen besteedbare budgetten vormen het kernpunt van

hun financieel management. Wie dit kenmerk van de politieke besluitvorming negeert, kan moeilijk verwachten wel op politieke aandacht te kunnen rekenen.

De mislukking van de poging het baten-lastenstelsel in te voeren ligt dan ook in de rede. Zonder productie-voor-de-verkoop heeft de *matching* van opbrengstprijzen (baten) met kostprijzen (lasten) geen betekenis. Alleen met gekunstelde aanpassingen van dat stelsel – zoals voorgesteld in de ambtelijke studie *Eigentijds begroten* – kan het stelsel dan nog overeind worden gehouden.² Die aanpassingen komen erop neer, dat de uitgavenregistratie wordt gecorrigeerd voor investeringen die een stempel van 'duurzaam nut' opgedrukt hebben gekregen (met de boekhouders als beheerders van het stempelkussen). De resterende uitgaven worden daarbij met de lasten van afschrijvingen en toegerekende rente opgehoogd. De *matching* bestaat er vervolgens uit, dat de (belasting)inkomsten met die uitgaven-plus-kapitaallasten worden geconfronteerd. Dat voor zo'n artefact van een baten-lastenstelsel weinig animo bleek te bestaan hoeft dus weinig verwondering te wekken.

3 VBTB

Moet het met VBTB onvermijdelijk dezelfde kant op gaan? Mij dunkt van niet: de WWW-vragen kunnen ook in een politieke context zinvol worden gesteld. Maar als de beantwoording van deze vragen vooraf niet door een discussie over de bijpassende HHH-vragen achteraf wordt gevolgd, verliezen de voor die beantwoording verrichte inspanningen hun zin.

Misschien kunnen we hier lering trekken uit de ervaringen in de Verenigde Staten, die ons op het pad van VBTB al jaren geleden zijn voorgedaan. We hebben daarbij dan het wedervaren van de Government Performance and Results Act uit 1993 op het oog, waaraan Van der Bij onlangs in dit tijdschrift een beschouwing heeft gewijd.³ Ook met GPRA blijkt het kommer en kwel, getuige de uitspraak die in 2001 uit de mond van Bush werd opgetekend: "After eight years of experience, progress toward the use of performance information for program management has been discouraging". Maar daarop is in de VS wel een discussie gevolgd over hoe het dan wel moet, met als uitkomst dat een als PART (Program Assessment Rating Tool) gepresenteerde nieuwe aanpak bij de beleids-evaluatie, bestaande uit 25 vragen voor de programmabeoordeling, de vooruitgang bij de federale overheid van de VS weer nieuwe impulsen moet geven.

Wat ook de merites van PART mogen zijn, de partiële benadering ervan kan mijns inziens echter niet voor de generalistische aspiraties van 'woensdag gehaktdag' in de plaats treden. Als tegenhanger van de integrale beleidsbegroting vooraf wordt in het VBTB-denkkader immers een eveneens integrale beleidsverantwoording achteraf verlangd. Uiteraard blijft er plaats voor specifieke programmagerichte beleidsevaluaties – zoals die vanouds al op instigatie van rekenkamer of volksvertegenwoordiging zelf worden uitgevoerd – maar VBTB als zodanig wordt daarmee niet in leven gehouden.

De kracht van de VBTB-hervormingsoperatie lag daarin, dat deze onmiddellijk in de begrotingscyclus zelf was ingebed. Begroting en jaarverslag vormen beide hoofdmomenten in die cyclus, als onontkoombare jaarlijks terugkerende ijkpunten voor het financiële beleid. Als we aan deze inbedding van de 'resultaatbeoordeling' willen vasthouden, is het alleen zaak die beoordeling niet op zichzelf staand maar als moment in die cyclus te agenderen: dus vanuit een politiek perspectief voor wat ermee zal worden gedaan.

2 Beleidsgroep Begrotingsstelsel (2001).

3 Van der Bij (2005).

Hiertoe kan het Rijk zich laten inspireren door wat sommige gemeenten recentelijk in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur proberen te doen. Met het oog op de kaderstellende rol die de gemeenteraad in die dualisering wordt toebedacht heeft een aantal gemeenten een zogenoemde 'omgekeerde begrotingscyclus' ingevoerd. Daarbij wordt in het voorjaar een kader voor de begrotingsopstelling vastgelegd in een meerjarenbegroting, waarvan dan vervolgens een uitgewerkte eerste jaarschijf in het najaar wordt gepresenteerd. De hoofdlijnen van het toekomstige beleid worden zo niet vanuit de jaarbegroting ontwikkeld, maar omgekeerd volgt de begroting in het najaar uit de hoofdlijnen die eerder al in het voorjaar zijn bepaald. Op die manier wordt tegelijk recht gedaan aan het feit dat een jaarbegroting in veel opzichten niet meer dan een uitvoeringsdocument kan zijn. Op de korte termijn van het volgende jaar zijn de marges voor beleidsverandering immers gering.

Op vergelijkbare wijze kunnen aan het Jaarverslag van het Rijk beleidsintenties voor de in het najaar aan te bieden rijksbegroting worden gekoppeld. De antwoorden op de HHH-vragen worden daarin vertaald in consequenties voor de beantwoording van de WWW-vragen in de toekomst. Ook zonder dat de meerjarenramingen van het Rijk daarmee gelijk tot meerjarenbegrotingen worden opgewaardeerd kan met behulp van een perspectievennota of iets dergelijks aan de beleidsuitkomsten een politieke lading worden meegegeven. Het lijkt geen twijfel dat de kamerleden voor die politieke lading in grote getale naar de Kamer zullen komen.

Literatuur

- Beleidsgroep Begrotingsstelsel (2001), *Eigentijds begroten*, Den Haag: Sdu Uitgevers/Ministerie van Financiën
- Bij, J. van der (2005), Beleidsevaluatie in de VS: Program Assessment Rating Tool, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(2), 95-101
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Laat de agrarische ondernemers maar beslissen!

A.J. Oskam*

1 Inleiding

De begroting en de memorie van toelichting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) staat dit jaar in het licht van een grotere verantwoordelijkheid van de ondernemers en (impliciet) een geringere verantwoordelijkheid van de overheid. De omslag in dit denken is een proces van lange termijn, waarin twee hoofdlijnen zijn te ontdekken. Enerzijds is dat een proces waarbij de overheid constateert dat vraaggestuurde productieketens een steeds belangrijker rol vervullen in de agrosector. Niet zelden lopen private bedrijven of ketens vooruit op regelgeving van de overheid. Anderzijds, maar ook in het verlengde van de eerste ontwikkeling, is de Europese landbouwpolitiek aan het veranderen. De transformatie van een markt- en prijsbeleid naar inkomensbeleid met ontkoppelde inkomenstoelagen is een proces dat zich voltrekt over (waarschijnlijk) de periode 1993-2012. Agrarische producenten krijgen – weliswaar bij lagere prijsniveaus – meer impulsen vanuit de markt. Subsidies komen onder andere voorwaarden naar agrarische bedrijven: los van de productie en prijzen. Beide veranderingen zorgen voor een nieuwe positie van de landbouw; in toenemende mate opererend in afhankelijkheid van ketens en meer in contact met ontwikkelingen in internationale markten.

Maar dit is zeker niet de enige verandering die op wat langere termijn van belang is voor de landbouw en de daaraan gerelateerde bedrijfstakken. Milieu, natuur en landschap zijn drie elementen die in de loop van de tijd steeds meer op de voorgrond treden. De milieu-eisen (hoewel minder dominant dan in de afgelopen twintig jaar) zijn zeker nog van belang omdat de agrosector op een aantal gebieden een relatief grote milieubelasting veroorzaakt. Landbouw en natuur staan vaak met elkaar in concurrentie om het grondgebruik, maar kunnen elkaar ook aanvullen. Daarnaast is de landbouw een grote grondgebruiker: het ruimtelijk beleid is van invloed op het functioneren van bedrijven en bedrijfstakken. Een reden om ook te kijken naar enkele aspecten van beleid en begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Ik schets hieronder enkele kernpunten van dit samenhangend beleidsterrein. Deze bijdrage let daarna vooral op de consistentie tussen de beleidsvoornemens op lange termijn en de situatie waarmee men te maken heeft (of te maken krijgt): een marginale toets op beleidsconsistentie.

2 De begroting van LNV en VROM

LNV

De filosofie van het beleid is neergelegd in de nota *Kiezen voor landbouw* (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2005). De begroting van het ministerie staat in het teken van de nieuwe beleidsfilosofie waarbij de ondernemer centraal wordt gesteld en het ministerie zich vooral opstelt als informant en (in voorkomende gevallen) helper van de ondernemer in landbouw en agrarische ketens. Het vrijmaken van de landbouw, agribusiness en andere actoren van overdadige regelgeving en subsidies is een uitdaging voor de centrale overheid. Ketenvoortwoordelijkheid voor producenten richting consument, subsidies die per bedrijf worden verstrekt en daarbij ook nog vragen om een grotere verantwoor-

* Hoogleraar Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit.

dingsplicht van de ondernemers naar de maatschappij en het streven naar duurzame ontwikkelingen zijn allemaal sleutelwoorden in de begroting van LNV (Tweede Kamer, 2005-2006c).

Landbouwbeleid en handelsbeleid zijn terreinen die grotendeels vanuit de Europese Unie worden aangestuurd. LNV is echter wel betrokken bij het formuleren van dit beleid en vaak ook direct of indirect verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor het eerst wordt ook openheid gegeven over de bestemmingen van de verschillende Brusselse subsidies in het kader van het Gemeenschap-pelijk Landbouwbeleid (GLB). Dit was een verzoek van de Evert Vermeer Stichting dat per 21 september 2005 is gehonoreerd. Overigens waren sommige EU-landen Nederland daar al in voorgegaan en zullen meer landen zich bij de openbaarheid van informatie over de bestedingen van Brusselse gelden aansluiten. Hoewel velen zich waarschijnlijk zullen storten op deze gedetailleerde informatie¹ is het vaak handiger om te letten op de grote lijnen. In de periode tot 2004 stelden de inkomens-toeslagen voor Nederland nog niet zo veel voor.² Nu melk ook onder de inkomens-toeslagen wordt gebracht zal dit veranderen, maar nog steeds blijft Nederland een relatief beperkte ontvanger van inkomens-toeslagen in vergelijking met veel andere EU-landen.

Nederland is een land dat de liberalisering van het landbouwbeleid onderschrijft, maar aan het eind van beleidsonderhandelingen ook sterk let op de belangen van het Nederlandse bedrijfsle-ven. Keer op keer wordt aangetoond dat de consequenties van verdergaande liberalisering relatief gunstig uitpakken voor het Nederlands agrarisch bedrijfsleven, vooral voor de tuinbouw en de agri-business (Francois et al., 2003). Het tempo van de veranderingen is daarbij niet onbelangrijk, omdat ondernemers met hun bedrijfsbeslissingen moeten inspelen op die toekomstige ontwikkelingen.

VROM

Vanwege het grote belang van het ruimtelijk beleid voor de ontwikkeling van landbouw, natuur en landschappen is enige zijdelingse aandacht voor de begroting van het Ministerie van VROM (Tweede Kamer, 2005-2006b) geboden. De hoofdlijnen voor het ruimtelijk beleid zijn neer-gelegd in de *Nota Ruimte*, waarin een tweetal doelstellingen naar voren komen: "(1) Ruimte geven aan ontwikkelingen: beter inspelen op wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwe-gingen op decentraal niveau; (2) Stimuleren van gebiedsontwikkeling, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en versnellen van de ruimtelijke ontwikkeling" (Tweede Kamer, 2005-2006a).

De overheid dicteert minder van bovenaf de ruimtelijke ontwikkelingen. Lijnen worden uitgezet in overleg met lagere overheden en maatschappelijke actoren. Provinciale en gemeentelijke overheden komen meer centraal te staan bij een gebiedsgeoriënteerde benadering in de ruimtelijke planning.

- 1 Zo laat de gedetailleerde informatie zien dat bijvoorbeeld over de periode 2001-2003 nog relatief veel restitutie- en interventiebedragen werden betaald, zoals aan zuivelcoöperaties. Dit zijn posten van afnemend belang, maar wel illustratief voor het 'oude' GLB en voor de noodzaak om een constante druk op de EU te houden om het GLB te transformeren naar een beleid dat meer is afgestemd op de belangen van burgers, consumenten, bedrijfsleven en op een efficiënte internationale handel.
- 2 Zo bedroegen de inkomens-toeslagen in 2002 circa 320 mln euro op een bedrag aan totale bestedingen voor landbouwbeleid van 1,2 mld euro (Tweede Kamer, 2003-2004).

3 Enkele problemen op lange termijn

De gedetailleerde beleidsverantwoording

De gedetailleerde wijze waarop ministeries functioneren wordt door verschillende krachten gevoed. Sinds de nota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) is een ontwikkeling in gang gezet naar gedetailleerde beleidsverantwoording met diverse prestatiemetingen (Tweede Kamer, 1998-1999). Maar een zich voortdurend veranderende omgeving – met ondernemers die zich daaraan moeten aanpassen – vraagt om een flexibele overheid die zich minder conformeert aan beleidsdoelen. Een goed voorbeeld is hier het beleidsdoel om in 2010 te komen tot een aandeel van 10 procent biologische landbouw. Als aan ondernemers wordt overgelaten of zij – gegeven de marktsituatie en enige support van de overheid – de overstap maken naar biologische landbouw, dan is zo'n doelstelling van 10 procent weinig zinvol: markt en ondernemers zullen dat wel bepalen. Gedetailleerde beleidsdoelen en prestatiemetingen staan haaks op een ondersteunend overheidsbeleid met duidelijke randvoorwaarden.

Zowel binnen ministeries als door de Tweede Kamer worden zaken in detail geregeld of behandeld. Dit blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit de zeer gedetailleerde begroting en uit de kamervragen die worden gesteld (Tweede Kamer, 2005-2006c). Ook hier vraagt een andere positie van de overheid om een minder gedetailleerde behandeling van het beleid.

Vooraf bij VROM, provincies en gemeenten zal het de kunst zijn om het nieuwe ruimtelijke beleid in praktijk te brengen, omdat de departementen en de lagere overheden geheel verslaafd zijn aan het tot in detail regelen van beslissingen omtrent ruimtegebruik. Juist een groot ruimtegebruiker als de landbouw heeft belang bij heldere regels, korte procedures en een benadering die meedenkt met ondernemers in plaats van zich daartegenover op te stellen. Dit is zeker een cultuuromslag in het ruimtelijke-orderingsdenken in Nederland.

Bij een regeringswisseling in een democratie is het gebruikelijk dat een nieuw kabinet weer een lijn uitzet, die kan afwijken van de vorige. Dit is ook gedaan door de ministers Veerman (LNV) en Dekker (VROM), die met respectievelijk de nota's *Kiezen voor Landbouw* en *Ruimte* het uitgangspunt van hun beleid neerzetten. Dit maakt het op zichzelf bezien al hachelijk om beleid op lange termijn te formuleren. In feite kan in een nieuwe regeerperiode de beleidslijn veranderen: ook daar dienen ondernemers rekening mee te houden.

Kennis en innovatie in een nauw keurslijf

Kennis en innovatie komen (wellicht nog meer dan vroeger) op de voorgrond te staan bij LNV. Buitenstaanders reageren vaak verrast op de exportgerichtheid en de innovatiekracht van landbouw en agribusiness. Met typische Porter-benaderingen wordt keer op keer vastgesteld dat delen van deze sector voorop lopen (Jacobs en Lankhuizen, 2005).

Zowel in het wetenschappelijk onderzoek als in de beoordeling van de opleidingen scoren de opleidingen die onder LNV vallen relatief gunstig. Het bestaan van een afzonderlijk circuit voor kennis en innovatie is echter risicovoller, naarmate het belang van landbouw en agribusiness nog verder afneemt. Het kan ook leiden tot te gesloten circuits en een geïsoleerde positie in Nederland. Juist vanwege het belang van kennis en innovatie is dit geen aantrekkelijk pad. Verder blijkt LNV wel in woorden maar niet in budgetten de kenniseconomie te bevorderen.

Een marktgericht landbouwbeleid versus de netto-budgetbenadering

In de inleiding is geschetst dat het toekomstgerichte beleid van LNV zich richt op (1) het ruimte geven aan de ondernemer en het terugtrekken van de overheid, (2) het belang dat agrarische ketens hebben bij een goed functionerende EU-markt; zowel intern als ook een toenemende open-

heid in de internationale handel, en (3) het rekening houden met de toenemende vraag naar natuur, milieu en landschap. In dit geheel is de landbouw een belangrijke speler. Dit beleid sluit goed aan bij een transformatie van het GLB van prijszondersteuning naar een marktgericht beleid. Zo'n marktgericht beleid bleek in het krachtenveld van de EU alleen realiseerbaar met inkomensondersteuning voor de boeren. Maar dat vraagt om meer budget, omdat subsidies niet meer grotendeels door consumenten, maar uit het budget worden betaald. Voor een betere marktwerking was dus meer budget nodig. Door een plafond af te spreken voor de GLB-uitgaven is hieraan wel een grens gesteld, maar het blijft een heel forse hap uit de totale EU-begroting.

De beleidspraktijk is echter dat het Ministerie van Financiën veelvuldig kijkt naar de netto bijdrage van Nederland aan de Europese Unie. Dit is de richtlijn voor veel beleid. Maar deze richtlijn kan haaks staan op het belang om in de toekomst inkomen uit de markt te halen en juist die transformatie naar een vrijere markt door te voeren. Zo leidt een vermindering van de marktondersteuning in de landbouw tot een grotere netto bijdrage voor Nederland. De belangrijkste parameter daarin is het percentage van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) dat Nederland (net zoals andere lidstaten) afdraagt aan middelen die bestemd zijn voor de Brusselse begroting.³ Hier gaat het om een strijd tussen een afdracht van rond 1 tot 1,2 procent van het BNI. Gezien het geringe profijt dat Nederland zo op het eerste gezicht heeft van de twee grootste posten uitgavenposten (GLB + plattelandsbeleid, en structuurbeleid), is er een duidelijk Nederlands belang op korte termijn om het percentage laag te houden.⁴ Men dient zich echter ook te realiseren dat daarmee ook ander posten (bijvoorbeeld onderzoek), die over het algemeen beter liggen in de Nederlandse samenleving en ook beter aansluiten bij Nederlandse belangen, onder druk komen staan. Verder kan men zich afvragen hoeveel Nederland over heeft voor goed functionerende EU-markten – die vaak afhankelijk zijn van een verantwoorde economische structuur. De relatie tussen middelen besteed aan structuurbeleid en het goed functioneren van markten is niet altijd even duidelijk. Toch blijken enkele (relatief) grote gebruikers van structuurmiddelen van de EU (Ierland, Spanje) zich relatief snel te ontwikkelen. In hoeverre dat afstraalt op Nederland is moeilijk te berekenen.

De berekende inkomsten aan landbouwsubsidies (waaronder inkomens toeslagen), plattelandsbeleid, structuurbeleid en dergelijke worden in mindering gebracht op de betalingen en dat leidt uiteindelijk tot de berekende hoogte van de netto afdracht. Hier ligt een groot probleem, omdat deze posten maar zeer beperkt aangeven op welke wijze Nederland profiteert van de Europese Unie. De bulk van de belangen ligt in de open internationale handel in goederen en diensten en het vrije verkeer van arbeid en kapitaal in de EU. Tevens is het een Nederlands belang dat er sprake is van een relatief open internationale handel met de rest van de wereld. Daarbij hoort een vermindering van marktondersteuning voor agrarische producten. Toch is de verminderde marktsteun voor agrarische producten één van de belangrijke oorzaken voor het oplopen van de netto bijdrage door Nederland sinds 1992.

3 In 2002 werd door Nederland in totaal 4.467 mln euro afgedragen: dit komt neer op 5,7% van de totale Brusselse begroting van 77,7 mld euro. Hierbij wordt de veronderstelling gebruikt dat landbouwheffingen en douanerechten 'eigendom' zijn van Nederland. In dat jaar was duidelijk sprake van onderbesteding ten opzichte van het maximaal beschikbare bedrag. Sinds 2002 is (mede door de toetreding van 10 landen in 2004) de totale begroting hoger. De inkomsten uit Brusselse middelen bedroegen voor Nederland in hetzelfde jaar 1.509 mln euro. Het saldo (1.509-4.467) staat bekend als de nettopositie. (Tweede Kamer, 2003-2004, 53-54).

4 In de Miljoenennota 2006 (Tweede Kamer, 2005-2006a) is een bedrag van 0,6 mld euro opgenomen om de consequenties op te vangen voor een nieuwe berekening van het BNI door het CBS. Het CBS kwam in 2004 met een 5% hoger BNI naar buiten. Het lijkt typisch Nederlands om veel te jammeren over de economische groei, maar toch relatief beperkte aandacht te geven aan zo'n forse wijziging.

Natuur als blijvende budgetpost vanwege het publieke-goedkarakter

Rond 1990 is het besluit genomen om in Nederland een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in te stellen. Dit is een omvangrijk project waarbij over een periode van bijna 30 jaar landbouwgrond wordt omgezet in (samenhangende) natuurgebieden, waarmee het bovendien de bedoeling is om bestaande natuurgebieden beter tot hun recht te laten komen. De benodigde budgetten voor het aankopen van grond rezen aan het eind van de twintigste eeuw de pan uit en daarom is in twee stappen besloten om de EHS meer te realiseren via het beheer door particuliere organisaties en agrariërs en minder door grondaankopen en beheer door de overheid. Deze verandering kan echter leiden tot het verschuiven van budgettaire lasten naar de toekomst.⁵ Het 'op schema houden' van de EHS, zelfs na wat omzettingen, zal forse budgeteisen stellen over de periode tot 2018 (Jongeneel *et al.*, 2005). Binnen LNV staat dit budget bijvoorbeeld in concurrentie met *Kennis en Innovatie*.

4 Conclusie

Zowel voor de terreinen van het Ministerie van LNV als bij het ruimtelijk beleid van het Ministerie van VROM zijn boeiende veranderingen aan de gang. Hierboven is aangegeven dat de basisfilosofie strookt met een minder direct sturende overheid en een grotere verantwoordelijkheid voor maatschappelijke actoren. Tevens zijn een aantal bedreigingen genoemd voor de ingezette koers. Die dreigingen liggen bijvoorbeeld in de neiging om gedetailleerd beleid te voeren en in het bevorderen van gesloten circuits bij *Kennis en Innovatie*. Verder is geconcludeerd dat de koers van het nieuwe landbouwbeleid moeilijk is te realiseren binnen de randvoorwaarde dat de netto bijdrage van Nederland aan de Europese Unie omlaag moet. Tot slot geldt dat de middelenuitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur omvangrijk is en ook in de verre toekomst beslag zal leggen op het budget.

Literatuur

- Boers, A., en J. Luijt (2005), *Uitgaven- en kosteneffect van een koerswijziging in het natuurbeleid van LNV*, LEI-Rapport 6.05.20, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut
- Francois, J., J.C.M. van Meijl, and F.W. van Tongeren (2003), *Economic Benefits of the Doha Round for The Netherlands*, LEI-Rapport 6.03.02, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut
- Jacobs, D., en M. Lankhuizen (2005), *De sterke Nederlandse clusters volgens de Porter-methodiek anno 2003*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Jongeneel, R., L. Slangen, E. Bos, M. Koning, T. Ponsioen, en J. Vader (2005), *De effecten van natuurprojecten op de economie: Financiële en economische analyse van kosten en baten*, Wageningen/Den Haag: Wageningen Universiteit & Researchcentrum, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid/Landbouw-Economisch Instituut
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005) *Kiezen voor landbouw: Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector*, Den Haag: Ministerie van LNV
- Tweede Kamer (1998-1999), *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Nota, 26 573, nr. 2
- Tweede Kamer (2003-2004), *EU-trendrapport 2004*, 29 430, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006, Memorie van toelichting*, 30 300 XI, nr. 2

⁵ Zie Boers en Luijt (2005).

Heeft dit kabinet (er) voldoende werk (van) gemaakt?

C.W.A.M. van Paridon*

1 Inleiding

Een goed macro-economisch en financieel beleid is nooit eenvoudig. Kiezers verwachten dat de verkiezingsbeloften in meer of mindere mate worden gerealiseerd. Tegelijk moet het kabinet én proberen rekening te houden met de stand van de conjunctuur én noodzakelijk geachte structuurveranderingen doorvoeren. En alsof dat al niet lastig genoeg is, moet het kabinet bij het begrotingsbeleid tegenwoordig ook nog rekening houden met de afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. In een tijd waarin consumenten, investeerders en kabinet met conjuncturele tegenvallers (tegenvallende wereldhandel, ineenstortende aandelenprijzen) en structurele uitdagingen (voortgaande internationalisering) geconfronteerd worden, is het onmogelijk om aan al deze verwachtingen te voldoen. De vraag rijst: heeft dit kabinet het tot nu toe goed gedaan, heeft het de juiste conjuncturele dan wel structurele maatregelen genomen, is dat op tijd gebeurd, en zijn we als economie en samenleving nu aangekomen op een punt van waaruit de toekomst weer met enig vertrouwen tegemoet kan worden gezien?

Men kan bij het begrotingsbeleid kijken naar de realisatie van de begrotingsdoelstellingen. Dat is belangrijk. En men kan de aandacht richten op de conjuncturele en structurele aspecten van het kabinetsbeleid. Heeft dit beleid goed ingespeeld op de conjuncturele situatie, is de economische structuur verbeterd? Aan de hand van deze drie punten wordt in deze bijdrage een oordeel over de Miljoenennota 2006¹ en meer algemeen over het beleid van het huidige kabinet geformuleerd.

2 Doel en realisatie

Letten we alleen op de begrotingsdoelstellingen, dan kan gesteld worden dat het kabinet adequaat gereageerd heeft op de verslechterende economie in de afgelopen jaren. Toen het begrotingstekort in 2003 boven de grens van 3 procent kwam, besloot dit kabinet direct om door extra bezuinigingen dat tekort weer te verkleinen. Daarin is ze uitstekend geslaagd. Het tekort is nu weer duidelijk tot beneden de 2 procent teruggebracht. Over een langer tijdvak bezien is het tekort duidelijk verminderd, en is ook de schuldquote belangrijk verlaagd. Tegelijk is de belasting- en premiedruk aanzienlijk teruggebracht. Binnen het overheidsbudget is het aandeel van de rentelasten verminderd, terwijl het aandeel van prioritaire beleidsdoelen als veiligheid, zorg, onderwijs en infrastructuur is gestegen.² Dat zijn geen slechte resultaten.

3 Conjunctuur

Op de vraag of in het begrotingsbeleid de afgelopen jaren voldoende rekening is gehouden met de conjuncturele situatie, is het antwoord minder positief. Zowel eind jaren negentig als de afgelopen jaren heeft het begrotingsbeleid duidelijk procyclisch uitgedaakt. Door de verlichting

* Hoogleraar Economie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Tweede Kamer (2005-2006).

2 Zie Van Dijkhuizen (2005). Dit artikel geeft een schets van de laatste 10 jaar. Het totale oordeel is tamelijk positief, maar opmerkelijk genoeg wordt in het artikel nauwelijks onderscheid gemaakt tussen de jaren voor en na 2001. Dat lijkt me niet correct; daarvoor zijn de verschillen te groot.

van de lastendruk eind jaren negentig raakte de economie verder oververhit. Dat geld had beter besteed kunnen worden aan schuldreductie. De forse bezuinigingen in de afgelopen jaren werkten opnieuw procyclisch uit, maar nu naar de andere kant. Met tegenvallende exporten, ingestorte aandelenprijzen, een stagnerende binnenlandse vraag en een instabiel maatschappelijk klimaat na de opkomst van Fortuyn en zijn gewelddadige dood hadden Nederlandse consumenten en investeerders behoefte aan maatregelen die hun vertrouwen weer konden opkrikken. Dit kabinet wilde daar niet in meegaan. Duidelijk was dat de begrotingsruimte daarvoor miniem was, als men althans niet de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact wilde overtreden. Maar het kabinet heeft de mogelijkheden voor psychologisch herstel, die er wel waren, volstrekt niet benut, door met name in de beginperiode een zeer somber beeld te schetsen van de Nederlandse economie. Daarmee werd het wankel vertrouwen nog verder ondergraven. Men vond dat, gelet op dat sombere beeld, de structurele aanpassingen de hoogste prioriteit hadden. Er werd daarom niet alleen fors bezuinigd, er waren ook harde interventies in het arbeidsmarktbeleid, in de sociale zekerheid en in de gezondheidszorg bijvoorbeeld. Dat die revisie procyclisch uitpakte werd betreurd, maar de prioriteiten waren duidelijk. Als niet snel naar de motor gekeken werd, zo was toch de opvatting, zou die binnenkort op de steeds steilere demografische hellingen nauwelijks meer vooruit kunnen komen. Zou de economie weer goed draaien, dan kwam het herstel vanzelf, zo was het standpunt. Mede door die keuze heeft de Nederlandse economie zich de afgelopen jaren bijzonder matig ontwikkeld, en bleef deze zo duidelijk achter bij de rest van de Europese Unie. De groei van de EU was overigens evenmin uitbuitend te noemen.

4 Structuur

Maar was de motor er wel zo slecht aan toe als het kabinet beweerde, en is de revisie de afgelopen jaren zo snel en zo goed verlopen dat het kabinet in deze Miljoenennota met recht kan zeggen dat de motorkap weer omlaag kan en dat we weer met vertrouwen op pad kunnen gaan? Deze bijdrage biedt geen ruimte om alle vermeende zwakke punten na te lopen. Ik spits mijn bijdrage toe op de situatie op de arbeidsmarkt.

Voor de beantwoording moeten we terug naar de jaren van Kok II. Waardoor kwam er in die jaren een einde aan een periode met hoge groei en veel nieuwe banen? Natuurlijk speelden de al eerder genoemde buitenlandse invloeden een rol, maar de voornaamste binnenlandse *bottleneck* die de groei steeds meer begon te belemmeren was naar mijn mening de krapte op de arbeidsmarkt. De groei van de werkgelegenheid was in de jaren negentig zo sterk geweest dat er een nijpend tekort aan voldoende geschoolde werknemers was ontstaan. Het aanbod aan nieuwe extra werknemers was opgesoupeerd. De vraag bleef echter doorgroeien. Daardoor was de lang volgehouden loonmatiging niet meer te handhaven. In de private en publieke sfeer vochten werkgevers om nieuw personeel. Loonstijgingen werden onvermijdelijk. Tegelijk moest geconstateerd worden dat zelfs bij deze zeer gespannen arbeidsmarkt betrekkelijk weinig mensen uit de sociale zekerheid een baan konden vinden. Deels hing dat samen met de geringe afstand tussen loon en uitkering, zeker op het minimumniveau, en de daarmee samenhangende armoedeval, maar minstens zo belangrijk was de duidelijke *mismatch* tussen aangeboden en gevraagde opleidings- en ervaringskwalificaties op de arbeidsmarkt. Terwijl ondernemingen zaten te springen om mensen, vielen deze mensen toch uit de boot. Hun productiviteit werd zo laag ingeschat dat deze mensen bij de vigerende lonen niet rendabel ingezet zouden kunnen worden. Kortom, aan de ene kant kwam de groei tot stilstand doordat het reservoir aan gekwalificeerde mensen uitgeput raakte, aan de andere kant was het zelfs bij deze hoogconjunctuur niet mogelijk een substantieel aantal uitkeringsgerechtigden terug te brengen naar de arbeidsmarkt.

Ik zou verwacht hebben dat een structuurversterkend beleid zich zeker op deze twee punten georiënteerd zou hebben. Voorkomen moest worden dat bij de eerstvolgende economische opleving die dreigende schaarste aan voldoende mensen weer snel zou gaan opspelen, maar ook moest er voor gezorgd worden dat met de voortgaande verhoging van de arbeidsproductiviteit en de verplaatsing van relatief eenvoudiger arbeid naar de EU-toetredingslanden of naar China er voor lageropgeleiden toch voldoende reële kansen op arbeidsparticipatie zouden blijven bestaan. Meer mensen aan het werk dan wel langer aan het werk en een betere scholing, voor zover dat mogelijk was, daar zou het beleid zich op moeten richten.

Er bestond en bestaat een grote mate van consensus dat vanwege demografische, financieel-economische en maatschappelijke overwegingen een grotere arbeidsdeelname voor de Nederlandse economie uitermate wenselijk is. Die visie zat achter 'werk, werk, werk' ten tijde van Kok, en ook voor dit kabinet is dat een belangrijke leidraad gebleken. Zeker nu de gevolgen van de demografische veranderingen steeds dichterbij komen, wordt de druk op deze doelstelling steeds groter. In de afgelopen 15 jaar zijn tal van maatregelen genomen, in het arbeidsmarktbeleid, in de sociale zekerheid, in deregulering, in het onderwijs en in opleidingen, om de arbeidsparticipatie te verhogen. Eind jaren negentig werd duidelijk dat die aanwas, hoe groot ook, toch niet voldoende was om aan de nog sterker gestegen vraag naar werknemers te kunnen voldoen. De urgentie was duidelijk.

Dit kabinet heeft echter op dit punt onvoldoende voortgang geboekt, terwijl er wel kansen waren. Men heeft zich druk gemaakt over zaken die niet of slechts moeilijk te beïnvloeden zijn (arbeidsparticipatie van ouderen) en tegelijk onvoldoende kansen benut waar die kansen er wel zijn (verhoging arbeidsdeelname deeltijders).

Bij het arbeidsaanbod gaat het om het aantal mensen dat werkt, om de omvang van de voltijdse werktijd en om het aantal mensen dat in deeltijd werkt. In personen uitgedrukt heeft Nederland vanaf 1983 bij de arbeidsdeelname een enorme inhaalslag gemaakt. Een verdere groei is mogelijk, maar is wel cohortbepaald. Naarmate oudere cohorten verdwijnen, met een lage arbeidsdeelname van vrouwen en met relatief veel lagergeschoolde mannen, en daarvoor in de plaats verschijnen jongere cohorten op de arbeidsmarkt met beter opgeleide mannen en vrouwen met een hogere bereidheid (vooral bij vrouwen) tot arbeidsparticipatie, kan en zal de arbeidsparticipatie verder stijgen. Op langere termijn is hier nog substantiële winst te boeken, maar op jaarbasis zijn de marges beperkt.

Lange tijd was de arbeidsdeelname van de groep tussen 55 en 65 jaar in Nederland gering. Dat was mede een gevolg van de langjarige dominantie van de kostwinnerssamenleving, waarin vrouwen niet geacht werden te blijven werken en daarom ook nauwelijks opgeleid waren. Het mag geen verwondering wekken dat op oudere leeftijd deze vrouwen nauwelijks participeren, en dat die participatie niet te verhogen is. Een toename van de arbeidsdeelname van deze groep zal op termijn zeker plaats gaan vinden, maar dat zal pas gebeuren als die cohorten vrouwen deze leeftijdscategorie bereiken, die dankzij de emancipatie vanaf 1970 een ander arbeidsmarktgedrag hebben gehad dan hun voorgangsters. Zij zijn beter opgeleid, en ze bleven werken.

Tegelijk geldt dat de arbeidsdeelname van mannen in deze leeftijdsgroep aanzienlijk is teruggelopen met de invoering van de VUT en vervroegde pensionering. De vraag is of de arbeidsdeelname substantieel hoger zou zijn geweest zonder deze regelingen. Gegeven de betrekkelijk lage scholing van veel werknemers in deze leeftijdsgroep zouden velen hun arbeidsplaats toch hebben verloren. De gestage toename van de arbeidsparticipatie van de groep oudere mannelijke werknemers in de afgelopen jaren, toen VUT en prepensioen nog van toepassing waren, laat zien dat de invloed van deze regelingen ook weer niet overschat moet worden. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat

door de geleidelijke toename van het scholingsniveau van deze groep, ze productiever geworden zijn en daarmee ook aantrekkelijker voor werkgevers.

Bij de omvang van de voltijdse werktijd op jaarbasis blijkt dat Nederlandse werknemers weliswaar aanzienlijk minder uren maken dan werknemers in landen als de Verenigde Staten en Japan, maar de verschillen met andere EU-lidstaten zijn beperkt. Ook hier lijken de mogelijkheden tot veranderingen beperkt. Veel mensen hebben een sterke voorkeur voor voldoende vrije dagen. Zij zullen zich verzetten tegen een vermindering. Tegelijk worstelen andere werknemers met de vraag hoe op tijd de vrije dagen op te maken. De regering zou hierop kunnen inspelen door de mogelijkheden om deze vrije dagen om te zetten in werktijd, tegen geld, sterker te propageren. Meer kansen om het arbeidsaanbod substantieel te vergroten zie ik vooral bij het ophogen van het aantal gewerkte uren van deeltijders. Wat betreft de omvang van deeltijdarbeid is Nederland echt afwijkend. Het gaat om een grote groep mensen, voornamelijk vrouwen, die over het algemeen ook geschoold zijn. Dat deze mensen in deeltijd werken, hangt samen met hun individuele preferenties, maar zeker ook met de nog altijd gebrekkige aansluiting van kinderopvang, school, en andere activiteiten op betaald werk van vrouwen. Niet voor niets noemde de toenmalige minister van Economische Zaken, mevrouw Jorritsma, in 2002 bij de presentatie van een nieuwe studie over de Nederlandse concurrentiepositie, de omvang van de kinderopvang als één van de belangrijkste *bottlenecks* voor de groei van de Nederlandse economie. Juist op dit punt heeft dit kabinet naar mijn mening geen goede beurt gemaakt. De nieuwe financieringswijze voor kinderopvang heeft de mogelijkheden van vrouwen om te gaan werken, te blijven werken of meer uren te gaan werken ingeperkt in plaats van vergroot. Naschoolse opvang heeft nauwelijks aandacht gekregen.³ Het is dan wel wrang te moeten lezen dat dit kabinet in de Miljoenennota spreekt over Nederland als kampioen vrije tijd. Naar mijn mening zouden collectieve investeringen in kinderopvang en naschoolse opvang een duidelijk positief rendement hebben gehad. Niet alleen zouden zo meer vrouwen werken dan wel langer werken, het sluit ook goed aan bij initiatieven om kinderen met een leerachterstand al voor hun vierde jaar de kans te geven die achterstand te verkleinen. Concluderend, het kabinet heeft kansen laten liggen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Gevreesd moet worden dat bij een nieuwe conjuncturele opleving de arbeidsmarkt opnieuw snel een knelpunt kan worden die de groei dan eerder zal afremmen dan wenselijk is.

Dat komt ook doordat dit kabinet onvoldoende ingezet heeft op dat andere knelpunt, het onderwijs. Weliswaar komt Nederland goed uit de bus bij de PISA-studies⁴ en andere onderzoeken, tegelijk is duidelijk dat er veel studenten het onderwijs zonder diploma verlaten en lijken ook de initiatieven om meer onderwijs voor werknemers mogelijk te maken niet goed uit de verf te komen. In een land waarin kennis nog meer dan nu de belangrijkste bron van welvaart zal zijn, zou ik verwacht hebben dat deze regering een deltaplan zou hebben opgesteld en doorgevoerd om de verschillende deficiënties weg te werken. Ik zie die urgentie op geen enkele manier terug. Daarmee neemt de kans toe dat in de nabije toekomst het gebrek aan scholing opnieuw een knelpunt zou kunnen zijn voor een bestendige economische ontwikkeling.

Kortom, dit kabinet heeft op deze twee belangrijke punten geen bijdrage geleverd aan de versterking van de economische structuur. Tegelijk heeft het kabinet de afgelopen jaren door een te negatieve beoordeling van de Nederlandse economie het vertrouwen verder ondermijnd. Daardoor zijn de

³ Zie ook Pool en Lucassen (2005).

⁴ Het OECD Programme for International Student Assessment.

kansen op economisch herstel nodeloos beperkt. Zowel conjunctureel als structureel heeft dit kabinet daarmee niet adequaat geopereerd.

Literatuur

- Dijkhuizen, C. van (2005), Terug in het spoor, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4471), 406-409
- Pool, M., en N. Lucassen (2005), *De glazen tussenwand. Waar ouders tegenaan lopen bij de verdeling van arbeid, zorg en huishouden*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nrs. 1-2

De Miljoenennota, Lissabon et les Pays-Bas

H.W.G.M. Peer*

1 Inleiding

Nog 5 jaar en Europa zou de meest innovatieve en concurrerende kenniseconomie ter wereld moeten zijn. Alle reden om eens te kijken wat de Miljoenennota 2006¹ daarover zegt en of vanuit de thema's van 'Lissabon' bezien Nederland het embleem 'les Pays Bas' of een hogere kwalificatie verdient. Deze thema's hebben betrekking op:

- 1 Innovatie, waaronder de informatiemaatschappij, internet en nieuwe technologie; Onderzoek en ontwikkeling, waaronder patenten en investeringen.
- 2 Liberalisering in de telecom- en energiesector, de transportsector (spoor en luchtvaart) en de sector financiële dienstverlening, leidende tot één markt, meer concurrentie en dalende prijzen.
- 3 Bedrijfsleven: stimulerend klimaat voor jonge ondernemers, vermindering en vereenvoudiging van de administratieve lastendruk met name in milieuzaken; minder staatssteun en meer concurrentiepolitiek.
- 4 Werkgelegenheid en sociale cohesie: verhoging van de participatie van zowel mannen als vrouwen, vooral van ouderen; verhoging van beroepskwalificaties, modernisering van sociale zekerheid.
- 5 Duurzame ontwikkeling en verbetering van het milieu: vermindering van het broeikaseffect, toename van het gebruik van alternatieve energie, verminderde ozon-emissie en biologische diversiteit.

“Meten is weten ...”, besluit de econoom en onderdrukt bij zulke kwalitatieve grootheden even zijn naargeestige reflex “... als je weet wat je meet”.

2 Lissabon in de Miljoenennota

Op een aantal plaatsen wordt expliciet verwezen naar 'Lissabon'. Bij de inzet van middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking wordt er op gewezen dat deze investeringen met name in kennis en innovatie het groeipotentieel van Europa helpen te ondersteunen. Bovendien maakt ook Nederland dit najaar een hervormingsplan om de Lissabonagenda een nieuwe impuls te geven. De doelstellingen op het gebied van kennis en innovatie van Nederland zijn daarbij dat Nederland tot de Europese voorhoede wil behoren op het gebied van innovatie, een betere samenwerking tussen onderwijs, wetenschap en bedrijfsleven wil bevorderen, de kwaliteit van het toponderzoek wil versterken en de instroom van kenniswerkers wil vergroten. Nederlandse bedrijven hebben weliswaar veel octrooien en Nederlandse wetenschappers publiceren op hoog niveau, maar in het licht van de Nederlandse Lissabonagenda is er wel een aantal zorgpunten, zoals de relatief lage private investeringen in speur- en ontwikkelingswerk door bedrijven en de gebrekkige vertaling van kennis in nieuwe producten. Nederland heeft relatief veel (publieke) kennis, maar zet die slecht

* Hoogleraar Algemene Economie, Faculteit Managementwetenschappen, Open Universiteit Nederland.

¹ Tweede Kamer (2005-2006).

om in verkoopsucces. Om deze 'kennisparadox' aan te pakken investeert het kabinet al in 2006 in de zogenoemde *Smart Mix*. Hiermee wordt extra geld geïnvesteerd (in 2006 55 mln euro en vanaf 2007 jaarlijks 100 mln euro) in samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen die duidelijke economische en maatschappelijke toepassingen hebben. Concrete voorbeelden zijn een technologisch topinstituut op het gebied van voeding, een instituut voor onderzoek naar pensioenen, NetSpar, waarin universiteiten, banken en verzekeraars samenwerken, en Pharma, een topinstituut voor fundamenteel onderzoek naar medicijnen. Het kabinet stelt daarnaast 500 mln euro extra beschikbaar voor innovatieprogramma's en toponderzoek. De middelen worden ingezet voor diverse programma's en onderzoeksgroepen van topkwaliteit en internationale allure.

Om het toponderzoek te stimuleren is besloten extra te investeren in de kennisinfrastructuur. Een voorbeeld daarvan is de subsidie van 17 mln euro voor een steriele ruimte voor nanotechnologisch onderzoek (een *cleanroom*) en de ondersteuning met 40 mln euro van de oprichting van een centrum voor onderzoek naar intelligente draadloze microsystemen. Dit betreft een medische technologie die het mogelijk maakt om met miniatuurrobots in het menselijke lichaam een medische operatie uit te voeren. Het kabinet stelt daar bovenop 100 mln euro beschikbaar voor de versterking van de relatief kostbare, grootschalige onderzoeksinfrastructuur bij universiteiten en kennisinstellingen.

Het kabinet wil ook meer veelbelovende onderzoekers aantrekken én vasthouden. Daarom stelt het kabinet in 2006 17 mln euro beschikbaar voor persoonsgebonden subsidies aan onderzoekstalenten. Het aantal afgestudeerden in bèta- en technische vakken zal moeten toenemen. Daarom wordt 25 mln euro gestoken in experimenten zoals een speciaal 'bètaprofiel' voor scholen in het voortgezet onderwijs. Ook immigratie kan bijdragen aan een gezond kennisklimaat. In 2005 zijn al succesvol ervaringen opgedaan met één loket voor kenniswerkers.² Een en ander is inmiddels ook neergelegd in het Nationaal Hervormingsplan 2005-2008, dat het kabinet heeft opgesteld om het groeivermogen van de Nederlandse economie in de komende jaren te versterken. Uitdrukkelijk wordt daarin de noodzaak genoemd om de arbeidsparticipatie te verhogen, de arbeidsproductiviteit te laten stijgen en de loonmatiging voort te zetten. De nadruk ligt op economische groei en werkgelegenheid.

3 En verder...

Men kan niet zeggen dat Nederland de Lissabondoelstellingen niet serieus neemt. Het blijken niet alleen lippendiensten te zijn. Aanpassingen van de nationale agenda aan de letter en geest van 'Lissabon' is wel degelijk in de Miljoenennota 2006 terug te vinden. Op voorhand valt echter niet te zeggen of dit alles niet te weinig en te laat is als wordt gekeken naar het relatief lage percentage van het bbp dat Nederland in de afgelopen jaren uitgaf aan publieke en private research en ontwikkeling. Het zijn bij uitstek zeer onzekere investeringen met lange *lead times*. Het is zo 2010. Maar misschien moet nog verder in detail worden gekeken dan alleen naar de plaatsen waar in de Miljoenennota expliciet wordt verwezen naar 'Lissabon'. De hierboven genoemde thema's leveren wellicht de sleutelwoorden waarop de Miljoenennota 2006 kan worden gescreend en een (kwalitatief) oordeel kan worden gevormd.

Concurrentiekracht, innovatievermogen en werkgelegenheid zullen ongetwijfeld ook worden bevorderd door de verlaging van het Vpb-tarief met bijna 5 procentpunten in het komende jaar. De taakstellende bezuiniging op ondernemerssubsidies wordt beperkt teneinde innovatie en onderzoek te ontzien. Het gaat daarbij om een bedrag van structureel 60 mln euro. Verder is er in het MKB

2 Tweede Kamer (2005-2006), 46.

sprake van innovatievouchers en prestatiecontracten. Fiscale regelingen voor risicovolle innovatieve projecten zullen worden voortgezet en uitgebreid, zoals de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk.

Het woord liberalisering valt in deze Miljoenennota niet één keer. Liberalisering in de telecom- en energiesector, de transportsector (spoor en luchtvaart) en de sector financiële dienstverlening leidende tot één markt, meer concurrentie en dalende prijzen was toch een van de leidende thema's van 'Lissabon'. Maakt Nederland pas op de plaats en wil het in dit dossier voorlopig geen leidende rol meer spelen zoals in de afgelopen jaren? Er wordt weinig over gezegd.

Tot de doelstelling van economisch beleid behoort al jaren de reductie van de administratieve lastendruk met 25 procent om ruimte te maken voor ondernemerschap. De Miljoenennota 2006 zegt er het volgende van:

"De vermindering van de administratieve lastendruk loopt op schema: in 2007 zal de lastendruk rijksbreed met een kwart zijn afgenomen. Ten opzichte van het gepresenteerde beeld in de Kabinetsbrief maart 2005 is een aantal mutaties opgetreden. Er zijn enkele nieuwe toenames in beeld gebracht en ook is een aantal maatregelen doorgeschoven naar 2006. In totaal is het verwachte netto reductiebeeld voor 2005 licht neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling wordt in 2006 gecompenseerd door een verhoging van de netto reductieopbrengst."³

Is dit verhelderend of verhullend taalgebruik? Ik denk dat de periode van het 'plukken van de laaghangende appels' inmiddels voorbij is en dat het steeds moeilijker wordt om nog veel netto-reducties in de administratieve lastendruk te bereiken. Dat zal veel ondernemers teleurstellen en zij zullen ongetwijfeld nieuwe geïntensiverde inspanningen van het kabinet verwachten. Met de afbouw van staatssteun en concurrentiepolitiek is Nederland verder dan veel andere Europese landen en dit lijkt dan ook niet langer een speerpunt te hoeven zijn van de doelstellingen van de economische politiek in Nederland.

Veel nieuwe initiatieven in het kader van de modernisering van de sociale zekerheid worden niet genoemd. De eerder in sociale akkoorden en in SER-adviezen bereikte overeenstemmingen op dit gebied hebben het stadium van implementatie bereikt. Majeure nieuwe impulsen worden niet aangekondigd. Wel maakt het kabinet prioriteit van de bevordering van de arbeidsparticipatie. Fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen worden afgeschaft, terwijl de arbeids- en combinatiekortingen verder worden verhoogd en de levensloopregeling wordt geïntroduceerd om mensen in de gelegenheid te stellen arbeid en zorg beter te combineren.

Duurzame ontwikkeling wordt in de gehele Miljoenennota maar één keer genoemd, en dan nog alleen in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Wel in combinatie met een zuinige energiehuishouding komt duurzaamheid verschillende keren terug, maar het schijnt niet meer dezelfde hoge beleidsprioriteit te hebben als enkele jaren geleden.

Dus ook als verder in detail worden gekeken dan alleen naar de plaatsen waar in de Miljoenennota in enge zin wordt verwezen naar 'Lissabon', is er sprake van aandacht voor de in dat kader relevant geachte thema's, zij het in beperkte mate. In brede zin is er vele malen sprake van verwijzing naar Europese zaken en de Europese hervormingsagenda, maar de lezer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de Nederlandse afwijzing van de Europese Grondwet ook in deze Miljoenennota zijn sporen heeft achtergelaten. Op het scorebord dat het Centre for European Reform in Londen jaarlijks bijhoudt om te zien hoe 27 Europese landen het er van af brengen met de Lissabondoelstellingen staan Duitsland en Frankrijk op de negende en tiende plaats en is Nederland nummer vier. Het is

3 Tweede Kamer (2005-2006), 118.

daarmee een van de koplopers, maar de onzekerheid of die positie tot 2010 kan worden gehandhaafd is met deze Miljoenennota 2006 niet kleiner geworden.

Literatuur

Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nrs. 1-2

De Miljoenennota 2006 als politiek verhaal

M.J.W. van Twist*

1 Inleiding

‘Nota over de toestand van ’s Rijks financiën’. Zo staat de Miljoenennota officieel te boek in de handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Beide benamingen schieten evenwel volstrekt tekort, wanneer we de ambitie en reikwijdte van het document in kwestie in ogenschouw nemen. Zoals de omvangsaanduiding in termen van miljoenen toch vooral een relikwie van het verleden is en eigenlijk niet meer voldoet om de begrotingsbedragen in de nota te typeren, zo is ook het idee dat deze nota in essentie gaat over de toestand van ’s Rijks financiën eigenlijk niet passend meer. Natuurlijk komt de financiële toestand van het Rijk wel ter sprake (uitgebreid zelfs), maar ik vraag mij af of daarmee ook de kern is aangeduid van de Miljoenennota 2006.¹

Naar mijn idee is de Miljoenennota in de loop der tijd meer en meer een politieke tekst geworden; een document waarin het kabinet, bij monde van de minister van Financiën en op basis van een financieel-economisch afwegingskader een schets geeft van de huidige maatschappelijke situatie en ook de lijnen voor toekomstig beleid uitzet.

Dat achter de technische toelichting op de begroting eerst en vooral een politiek verhaal schuilgaat valt ook af te leiden uit het gegeven dat er in de Miljoenennota eigenlijk zo verrassend weinig getallen, tabellen en grafieken staan.² In lijn met wat McCloskey in algemene zin eerder al voor de economische wetenschap als zodanig constateerde, kan ook voor de Miljoenennota worden vastgesteld dat de politieke verhalen als het ware (steeds zichtbaarder en steeds nadrukkelijker) door de cijfers en door de modellen, berekeningen, tabellen, grafieken en figuren heen spreken.³ Dat rechtvaardigt naar mijn idee ook een andere, bredere benadering dan alleen die van de financieel-economische inhoudsanalyse; een narratieve benadering die juist ook het verhalende karakter van de Miljoenennota – en het verloop van de discussie daarover – voorop stelt.

2 Politiek verhaal

Wat is eigenlijk het verhaal dat de Miljoenennota 2006 ons vertellen wil? Naar mijn idee valt dat verhaal te herleiden uit een aantal dominante boodschappen die steeds weer in iets andere bewoordingen terugkeren in de tekst. Ik illustreer ze door enkele belangrijke passages uit de Miljoenennota te citeren:

- Economische ontwikkeling: “De afgelopen jaren zijn moeilijk geweest. Vrijwel iedereen heeft de economische neergang in zijn portemonnee gevoeld. Inmiddels zijn de economische voor-

* Onder andere bijzonder hoogleraar Publiek-private samenwerking aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag.

¹ Tweede Kamer (2005-2006).

² Kwantitatieve onderbouwingen zijn zelfs in de achterliggende departementale begrotingen opmerkelijk schaars. Beleidsartikelen worden soms slechts toegelicht met platte tekst, aangevuld met een enkele tabel. Zie hierover ook Bestebreuer (2005).

³ Zie McCloskey (1985) en (1990).

uitzichten beter. Dankzij de eerdere ingrepen bevinden de overheidsfinanciën zich in rustiger vaarwater.”⁴

- Ingezette hervormingen: “Het kabinet heeft de overtuiging dat het gevoerde beleid goed is voor Nederland. De fundamenteën van de Nederlandse economie en samenleving zijn en worden versterkt. De resultaten van het beleid worden zichtbaar en zullen de komende jaren groter worden. Dankzij de hervormingen is Nederland beter in staat om in te spelen op de permanente veranderingen in onze omgeving.”⁵
- Koopkrachtontwikkeling: “2005 blijft naar alle waarschijnlijkheid in economisch opzicht een beroerd jaar. Volgend jaar wordt beter en dankzij de ingezette hervormingen kan de Nederlandse toekomst in een veranderende wereld met vertrouwen tegemoet worden gezien.”⁶ Het geduld wordt nog even op de proef gesteld, maar voor de burger breken betere tijden aan doordat het kabinet nu komt met een pakket lastenverlichting en koopkrachtbevorderende maatregelen.

Dit zijn boodschappen die in de tekst steeds terugkeren. Lees er vooral ook het voorwoord van Gerrit Zalm op na. Voorspelbaar is wat er gebeurt na verschijning van een dergelijk verhaal. Het gaat onmiddellijk op in een onafgebroken en met niets ontziende hevigheid gevoerde onderlinge samenspraak van economen waarin deze hoofdlijnen (en alle onderliggende gedachten) aan de toets der kritiek onderworpen worden en zo nieuwe verhalen met een tegengestelde boodschap worden geconstrueerd.

Zijn de economische vooruitzichten wel echt beter, zo kan men zich afvragen.⁷ Een recessie in de Verenigde Staten zou de economische ontwikkeling in ons land sterk negatief beïnvloeden. Dat kans hierop niet gering is, valt af te leiden uit onder andere de schuldpositie van de Amerikaanse overheid, de stijgende olieprijs en het recent sterk dalende consumentenvertrouwen. Daarover lezen we niet veel in de Miljoenennota 2006. En dan is er natuurlijk ook nog de recente verkiezingsuitslag in Duitsland, die alleen maar politieke onduidelijkheid schept en naar alle waarschijnlijkheid ook niet zal bijdragen aan een snel en sterk herstel van de economie bij onze bureaus waarvan het Nederlandse bedrijfsleven kan profiteren. Ook die ontwikkeling is niet voorzien of blijft in ieder geval onbesproken in de Miljoenennota 2006.

Helpen de hervormingen van het kabinet wel echt, is een vraag die men zich dan natuurlijk ook kan stellen.⁸ De invoering van marktwerking in de zorg is zeker niet zonder risico's. Met het gedeeltelijk afschaffen van de onroerendezaakbelasting wordt gemeenten een belangrijke bron van inkomsten ontnomen. En over de groots aangekondigde hervorming van de vennootschapsbelasting is zelfs het bedrijfsleven niet enthousiast. Andere hervormingen die wel nodig zijn worden voorlopig nog uit de weg gegaan, zoals de verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, versoepeling van het ontslagrecht of de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Dus ook op dat punt zijn er kanttekeningen te maken en aanvullende verhalen te vertellen.

En wat betekent het kabinetsbeleid nu echt voor onze koopkrachtontwikkeling? Gaan we er volgend jaar inderdaad wel op vooruit? Ook dat aspect is vanzelfsprekend direct onderwerp van discussie.⁹ De koopkrachtplaatjes van het kabinet zijn te ongenueanceerd. Veel huishoudens gaan er

4 Tweede Kamer (2005-2006), 7.

5 Tweede Kamer (2005-2006), 12.

6 Tweede Kamer (2005-2006), 37.

7 Zie bijvoorbeeld Van Witteloostuijn (2005).

8 Zie bijvoorbeeld Van der Ploeg (2005) en Stevens (2005).

9 Zie De Kam (2005).

op achteruit, zo blijkt bij nadere analyse van de gegevens van het Centraal Planbureau (CPB). Soms zijn aannames bij de berekening te optimistisch en op sommige punten kan men zich zelfs de vraag stellen of de berekeningen niet misleidend zijn. Zo wordt de invoering van de zorgtoeslag meegeteld als lastenvermindering maar de bezuiniging op de huursubsidie niet als lastenverzwaring meegeteld.

Langs die lijnen voltrekt zich ook dit keer weer het ritueel rond de Miljoenennota, waarin de inhoud (met beschouwingen over de economische ontwikkeling, belastinghervormingen en koopkrachtplaatjes) er natuurlijk zonder meer toe doet en alleen daarom al dwingend de discussie stuurt terwijl de onderliggende dynamiek ondertussen goeddeels onbesproken blijft.

3 Bestuurlijke bewegingsleer

Wat is dan wel die onderliggende dynamiek en doet het ertoe dat die besproken wordt? Om met die eerste vraag te beginnen, naar mijn idee is het wijs om een aantal structurele narratieve mechanismen te onderkennen en als zodanig te benoemen die (steeds weer!) door de tijd heen de inhoud van de Miljoenennota sturen:

- *Politieke opportuniteit.* Het is duidelijk dat de inhoud van de Miljoenennota sterk wordt bepaald door politieke opportuniteit. Naarmate de verkiezingen dichterbij komen neemt noodzaak toe om te laten zien dat zaken ten goede gekeerd zijn. Als het gaat om de maatregelen die worden afgekondigd is daarom de accentverschuiving van zoet naar zuur heel goed te begrijpen en is ook te voorzien dat deze zich volgend jaar verder zal voortzetten. En precies zo kan ook nu al worden voorspeld dat die balans al snel weer zal (moeten) omslaan na het aantreden van een volgend kabinet – dat zich alleen daarom al zeker in enige mate teleurgesteld gaat tonen in het vorige.
- *Attributie van succes en falen.* Elk kabinet wordt geconfronteerd met zaken die goed lopen en zaken die minder voorspoedig gaan. Vanzelfsprekend worden juist de zaken die goed gaan gevierd als resultaat van het eigen beleid, terwijl de zaken die minder voorspoedig verlopen vooral worden toegeschreven aan ontwikkelingen die buiten de eigen invloedssfeer liggen. Een voorspelling van mijn kant: als volgend jaar bij ons de economie aantrekt, danken we dat met name aan het kabinetsbeleid en valt het tegen dan moet de oorzaak daarvan toch vooral in de tegenvallende economische ontwikkeling in de VS en/of Duitsland worden gezocht – als we althans de Miljoenennota die over een jaar verschijnt mogen geloven.
- *Adoptie van en anticipatie op pijplijneffecten.* Er is tijd voor nodig om voorgenomen veranderingen te vertalen in een gewijzigde uitvoeringspraktijk. Het duurt even voordat de effecten van eenmaal in gang gezette hervormingen zich gaan manifesteren. Dat is soms juist heel plezierig, bijvoorbeeld wanneer snel resultaten kunnen worden getoond van initiatieven en ontwikkelingen die eigenlijk al in een eerdere regeerperiode in gang zijn gezet. Maar voor dit kabinet is het lastig, althans op dit moment, omdat het nu aankomt op snel resultaat van eigen beleid. In dat kader laat zich nu al wel voorspellen dat we volgend jaar in het Miljoenennotaverhaal de boodschap zullen aantreffen dat eventuele gunstige vooruitzichten voor de komende regeerperiode in belangrijke mate te danken zijn aan de hervormingen die door dit kabinet zijn ingezet – iets wat een volgende kabinet natuurlijk liefst ontkennen of anders toch tenminste systematisch verzwijgen zal.
- *Sturing van media-aandacht.* In onze spektakelbeluste vluchtige samenleving, met zijn beleveniseconomie en dramademocratie is het politieke verhaal van de Miljoenennota en de discussie daarover in hoge mate gericht op sturing van de media-aandacht. Waar het om gaat is niet zozeer wat er precies in de Miljoenennota te lezen staat, maar wat daarvan in de krant komt en wat daarover op televisie te zien en te horen valt. Nu is het zo dat vooral politieke onenigheid

attentiewaarde voor de media heeft. Natuurlijk moeten er daarom ook na heftige politieke 'strijd' concessies worden gedaan – aan vertegenwoordigers van de coalitiepartijen dan wel, en die zijn eigenlijk tevoren al ingecalculeerd. Denk in dat kader maar aan het uitstel van de invoering van de WMO, die staatssecretaris Ross-Van Dorp straks bij de begrotingsbesprekingen met een groots gebaar gaat weggeven als toezegging aan het CDA. Het zou nog een interessante exercitie kunnen zijn om nu alvast te proberen een voorspelling te doen over de politieke toezeggingen die in de Miljoenennota 2007 zijn verdisconteerd.

Naar mijn idee helpt het als deze (en andere soortgelijke) narratieve mechanismen expliciet worden onderkend en benoemd, omdat zo schijnbaar onafhankelijk van de actuele economische toestand in ons land en van de concreet voorgenomen beleidsmaatregelen, dominante boodschappen in beeld te brengen en zelfs te voorspellen zijn.

4 Nieuwe evenwichten?

Na enkele incidenten in de media die nogal stevig de indruk wekten dat het kabinet niet met één mond zou spreken, zijn er vanuit de coördinatiegroep van de Voorlichtingsraad voorstellen gedaan om dat beeld te corrigeren door de beleidspresentatie van het kabinet rondom de verschijning van de Miljoenennota 2006 meer te stroomlijnen. 'Naar nieuwe evenwichten' is precies daarom sinds kort het nieuwe kabinetsmotto. Verder zijn 'frames' geformuleerd, die de maatregelen van het kabinet over de hele linie in voor burgers aansprekende taal voor het voetlicht moeten brengen: 'een veiliger Nederland', 'meer mensen aan het werk', 'meer respect voor elkaar' en 'minder regels, meer kwaliteit'.

Aandacht voor beeldvorming en de bredere boodschap is heel goed te begrijpen. De vraag is alleen of het ontwikkelen van een eigen, helder en eenduidig verhaal (vanuit de Miljoenennota 2006 en verder) in dat opzicht wel helpt – tenminste, als men de eerder benoemde narratieve mechanismen serieus neemt. Het spreekt voor zich dat elk verhaal een nieuw verhaal uitlokt, dat het vorige kritiseert: hoezo nieuwe evenwichten, welke evenwichten dan en zijn de ambities van het kabinet wel juist en voor zover juist, passen de gekozen maatregelen daar dan wel bij?

Door bewust te werken aan beeldvorming en te proberen de boodschap van het kabinet in een eigen verhaal vast te leggen wordt evenwel ook nog een ander, aanvullend narratief mechanisme onthuld, namelijk dat van *uitlokking van een ontkrachtend metaverhaal*.¹⁰ Niet alleen is het zo dat elk verhaal een tegenverhaal oproept, het lokt ook uit om na te denken over de verhalenvertellerij als zodanig – en daarmee ontstaan nieuwe kwetsbaarheden. Een alles ontkrachtend metaverhaal zou hier kunnen zijn: 'Blijkbaar is dit kabinet meer bezig met beeldvorming dan met het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en de uitvoering van beleid. Burgers willen concrete resultaten zien en zitten helemaal niet op grote verhalen te wachten.' Inspanningen om het vertrouwen te verbeteren bewerkstelligen zo precies het tegendeel. Ze lokken wantrouwen uit en stimuleren juist de onvrede onder burgers.

Wanneer er dan toch een eigen verhaal moet komen voor dit kabinet, zo zou mijn advies zijn, is het wijs om dat zo te construeren dat kritiek op het kabinet niet als een ontkrachting maar juist alleen als een bevestiging daarvan kan worden opgevat. Flarden van een dergelijk verhaal worden overigens al verteld: 'Dit is een kabinet dat moet optreden in een moeilijke economische situatie en een buitengewoon lastige opdracht heeft; een kabinet dat noodzakelijke hervormingen doorvoert,

¹⁰ Overigens kan dit artikel zelf tot op zekere hoogte als uitdrukking daarvan worden beschouwd ten opzichte van de Miljoenennota.

maar daar nog niet de verdiende waardering voor krijgt; een kabinet dat veel kritiek krijgt maar later op zijn daden beoordeeld zal worden en dan alsnog de lof gaat krijgen die het verdient. Kortom: onze prestaties zijn beter dan de presentatie in de media doet vermoeden. Maar dat is helemaal niet erg, want we zijn er niet om aardig gevonden te worden maar om onze verantwoordelijkheid te nemen en de dingen te doen die van ons gevraagd worden.' Zou dat ook niet een mooi verhaalframe voor de Miljoenennota 2007 zijn?

Literatuur

- Bestebreur, A. (2005), Waar zijn de cijfers?, *Binnenlands Bestuur*, 23 september, 30-31
- Kam, C.A. de (2005), Meer zuur, minder zoet, *NRC Handelsblad*, 22 september
- McCloskey, D. (1985), *The Rhetoric in Economics*, Madison: University of Wisconsin Press
- McCloskey, D. (1990), *If You're so Smart: The Narrative of Economic Expertise*, Chicago: University of Chicago Press
- Ploeg, R. van der (2005), 2006 wordt het jaar van de onzekerheid, *NRC Handelsblad*, 20 september
- Stevens, L.G.M. (2005), Het kan ook anders, *NRC Handelsblad*, 22 september
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nrs. 1-2
- Witteloostuijn, A. van (2005), Zalms knipoog kan wel eens voorbarig zijn, *Algemeen Dagblad*, 24 september

Te vroeg geoogst?

H.A.A. Verbon*

1 Inleiding

De Miljoenennota 2006 slaat een optimistische toon aan. Er worden betere economische tijden voorspeld, en de burger wordt weer een verbetering van de koopkracht beloofd. Grote nieuwe hervormingen of bezuinigingen worden niet meer aangekondigd. Het is nu de tijd om te oogsten. Maar valt er wel wat te oogsten? Is het niet te vroeg om nu al te concluderen dat de ergste periode van recessie en inkomensachteruitgang achter de rug is? Inderdaad, de meeste hervormingen die dit kabinet in gang heeft gezet, moeten hun uitwerking nog krijgen. De meest recente voorspellingen over de economische groei voor volgend jaar zijn optimistisch en waarschijnlijk niet orkanen Kathrina- en Ritaproof. Desondanks zal ik concluderen dat voor de toekomst van onze welvaartsstaat vals optimisme misschien wel beter is dan oprecht pessimisme.

2 Begrotingsbeleid

Het kabinet-Balkenende II heeft het beleid tot dusverre expliciet op de langere termijn afgestemd. Het heeft dijken willen bouwen om Nederland te beschermen tegen de aanrollende vergrijzingsgolf en economische zondvloed. Helaas voor het kabinet blijken kiezers dijkverzwaring niet meer zo'n populaire activiteit te vinden. Dit kabinet is zelfs nog minder populair dan het kabinet-Kok II op het laatst was. Aangezien er verkiezingen op komst zijn, en een grote nederlaag van de coalitiepartijen (CDA-VVD-D66) de sfeer in de coalitie ongetwijfeld zal aantasten, heeft het kabinet besloten om wel door te gaan met de dijkenbouw, maar toch ook een bescheiden feestje voor de burger te organiseren.

Zo komt er voor $2\frac{1}{2}$ mld aan lastenverlichting in 2006. Bij sommige economen is dit feestje in het verkeerde keelgat geschoten. Ze vrezen dat er weer potverteerd zal worden, zoals dat vooral onder het kabinet-Kok II het geval was. Nu moet er bij gezegd worden dat veel economen pas doorhadden dat onder Kok II een procyclisch (hoog)conjunctuurversterkend beleid gevoerd werd toen het al te laat was, namelijk toen het kabinet al bijna demissionair was en er eind 2001 tekenen van een recessie zichtbaar werden.¹

Anderen vonden dat al vanaf het begin van het aantreden van Balkenende II de teugels gevierd hadden mogen worden. Mijn CDA-partijgenoten Bovenberg, Eijffinger en Koedijk bijvoorbeeld bepleitten in oktober 2002 in een interview in Christen Democratische Verkenningen dat, ondanks het toen hoge financieringstekort, direct weer een structureel begrotingsbeleid in plaats van een tekortenbeleid gevoerd moest worden. De jonge PvdA-econoom Bas Jacobs vond dat ook en heeft dat op 20 september 2005 in de Volkskrant nog eens herhaald. Letterlijk zegt hij: "Het trendmatige begrotingsbeleid is om zeep geholpen."² Wat zegt de Miljoenennota 2006 echter: "Het kabinet keert

* Hoogleraar Openbare Financiën, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg.

1 In alle bescheidenheid merk ik hier op dat ik samen met collega Meijdam in 1997 al opmerkte dat de 'politicus' Zalm zich niet al te veel aantrok van de regels van het trendmatige begrotingsbeleid zoals de 'ambtenaar' Zalm die mede had opgesteld. Zie Meijdam en Verbon (1997).

2 Jacobs (2005).

terug naar het trendmatige begrotingsbeleid nu het tekort buiten de gevarenzone is gebracht.”³ Dat betekent dus dat er geen extra pogingen meer gedaan zullen worden het financieringstekort verder te verlagen, want daarvoor is een feitelijk tekortbeleid nodig.

Als we de feitelijke ontwikkeling van het tekort bekijken, dan moeten we ook constateren dat door dit kabinet over de afgelopen jaren het feitelijk tekortbeleid niet onverkort is toegepast en automatische stabilisatoren wel degelijk een rol hebben gespeeld. Wie de eerste Miljoenennota van het kabinet-Balkenende II nog eens wil opslaan, zal kunnen lezen dat als doelstelling voor het feitelijk EMU-saldo voor 2006 een tekort van 0,9 procent bbp was beoogd. Aannemende dat er geen verdere tegenvallers zullen zijn, zal dit tekort volgens de jongste miljoenennota het dubbele gaan bedragen. Als er wel tegenvallers optreden zal het uiteraard hoger uitvallen.

Anderzijds is het lastenverlichtingsfeestje ook maar een zeer bescheiden feestje, meer een Amerikaanse fuif eigenlijk, waar de feestgangers voor een deel hun eigen consumpties mee moeten nemen. Iets minder dan de helft van de lastenverlichting dient om de effecten van de nominale premie voor de koopkracht te compenseren, en is daarom alleen maar lastenverlichting te noemen, omdat de nominale premie buiten de berekening van de collectieve lastendruk wordt gehouden.

Kortom, wat het begrotingsbeleid betreft wordt er heel wat *window dressing* toegepast in deze Miljoenennota. Het begrotingsbeleid is niet zo streng geweest als oorspronkelijk de bedoeling was, en zal het ook niet meer worden, maar de beloofde lastenverlichting is ook nauwelijks uitbundig te noemen.

3 Arbeidsaanbod

Behalve begrotingsbeleid is er nog een aantal andere onderwerpen die het handelsmerk van dit kabinet zijn geworden. Ook deze Miljoenennota benadrukt weer dat er meer en langer gewerkt moet worden in ons land. In een vergrijzende maatschappij is het voor de overheidsfinanciën van groot belang dat de deelname aan het arbeidsproces groot genoeg is om de stijgende uitgaven aan ouderenvoorzieningen te kunnen opvangen.

Het is een waarheid als een koe, maar er wordt door een deel van de beroepsbevolking al heel hard gewerkt. Voor het hooggekwalificeerde personeel zal vaak gelden dat de vastgestelde lengte van de werkweek nauwelijks een relatie heeft met de werkelijk gewerkte tijd. Het verlengen van de werkweek zal hier ofwel geen effect hebben, ofwel meer druk op werkenden leggen om nog langer te werken, met als gevolg een hoger risico op *burn-out*, met name bij ouderen.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de feitelijke lengte van de werkweek wel gelijk aan wat de CAO voorschrijft. Een verlenging van de werkweek zonder looncompensatie betekent hier dat de uitkeringssituatie (relatief) aantrekkelijker wordt dan het aanbieden van arbeid.

Een verlenging van de werkweek leidt, linksom of rechtsom, tot een grotere kans op uitval van de arbeidsmarkt. Om te voorkomen dat inactiviteit op de arbeidsmarkt weer toeneemt, heeft dit kabinet de WW en de WAO omgevormd tot regelingen waarbij het opnieuw betreden van de arbeidsmarkt voorop staat, of in de woorden van het kabinet: “... er wordt scherper onderscheid gemaakt tussen mensen die echt ondersteuning nodig hebben en mensen die hun eigen verantwoordelijkheid goed kunnen nemen.”⁴ De nieuwe WAO, bijvoorbeeld, zal onderscheiden tussen mensen die volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. De doelstelling is dat er jaarlijks niet meer dan 25.000 volledig arbeidsongeschikten instromen. Of dit doel gehaald zal worden, hangt zeer sterk af van het keuringsbeleid van de uitvoerders (UWV en vanaf 2007 private verzekeraars). Als de uitvoerders

3 Tweede Kamer (2005-2006), 82.

4 Tweede Kamer (2005-2006), 42.

twijfelachtige gevallen eerder volledig afkeuren en dus doorschuiven naar de collectieve sector dan ze onder het oude stelsel zouden doen, of als er meer druk van bedrijven of potentiële uitkeringsontvangers komt om tot volledige uitkering te komen, ligt het voor de hand dat het percentage volledig arbeidsongeschikten zal toenemen. Bijgevolg komt dan ook de doelstelling van een beperkt aantal volledig arbeidsongeschikten buiten bereik.

Een andere manier om ouderen langer aan het werk te houden is door prepensioenregelingen actuariael zuiver te maken, zodat mensen zelf moeten sparen als ze eerder dan op 65-jarige leeftijd met pensioen willen. Door de met omslag gefinancierde VUT-regelingen niet langer fiscaal te faciliteren, heeft het kabinet geprobeerd de sociale partners er toe aan te zetten prepensioenregelingen te ontdoen van herverdelingsmechanismen van jong naar oud, die in vervroegde-uittreedingsregelingen ingebakken zijn. Door die herverdelingsmechanismen werd de keuze voor vervroegde uittreding welhaast opgelegd aan oudere individuen, omdat uitstel van vervroegde pensionering niet tot proportioneel hogere toekomstige uitkeringsrechten leidde.

Inmiddels zijn de eerste VUT-regelingen omgezet in (vervroegde-) pensioenregelingen. Met name de omzetting bij de overheid zelf heeft de afgelopen tijd de aandacht getrokken. Het lijkt evident dat er in de nieuwe pensioenregeling van het ABP zo'n grote overgangsregeling is afgesproken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties dat het nog minstens 20 jaar zal duren voordat er van enige mate van actuariële zuiverheid sprake zal zijn. Er zal dus nog wel een flink aantal oudere cohorten op kosten van hun jongere collega's met vervroegd pensioen gaan. Voor oudere ambtenaren blijft al die tijd de *incentive* om door te werken tot de 65-jarige leeftijd is bereikt zwak.

4 Innovatie en loonmatiging

Sinds het Centraal Planbureau (CPB) in de jaren zeventig met behulp van een jaargangenmodel het gunstige effect van loonmatiging op de werkgelegenheid aantoonde, is het argument voor loonmatiging niet meer uit de politieke arena weggeweest. Ook in de Miljoenennota 2006 wordt loonmatiging weer opgevoerd, nu ook als middel om de concurrentiepositie ten opzichte van de concurrenten uit het eurogebied te verbeteren. Het is duidelijk dat de loonkosten in het begin van dit decennium te hoog waren opgelopen, maar dat was eerder het gevolg van de lastenverlichting die de overheid toentertijd verleende dan van onverantwoord optreden van de sociale partners.

Voor ondernemers is het loon niet alleen een kostenpost, maar ook een signaal dat zij van hun werknemers verwachten dat zij zich extra inspannen als de beloning navenant hoger is. Deze signaalwerking van (hoge) lonen als een bewijs van wederzijds vertrouwen tussen baas en werker kan in de praktijk van groter belang zijn dan het kostenaspect van lonen.

Bovendien kan loonmatiging in strijd raken met innovatie, een ander steeds weerkerend beleidsdoel van dit kabinet. Innovatieve ondernemingen betalen doorgaans hogere lonen, omdat de productieactiviteiten van werkenden meer gebaseerd zal moeten zijn op vertrouwen tussen werkenden (de professionals) en de werkgevers. Het streven naar innovatie leidt dus onomkeerbaar tot hogere lonen, en omgekeerd zal loonmatiging innovatie kunnen frustreren.

Het is overigens de vraag of het innovatiebeleid van de overheid op enigerlei wijze bijdraagt aan de innovatieve kracht van het Nederlandse bedrijfsleven. Aan deze vraag wordt opvallend weinig aandacht besteed. In de Miljoenennota wordt wel opgemerkt dat er op het gebied van kennisinvesteringen sprake kan zijn van overheidsfalen.⁵ Vervolgens worden er twee voorbeelden genoemd waarbij de kans op overheidsfalen zo klein mogelijk wordt gehouden, namelijk de kennisvouchers voor het MKB en het feit dat het kabinet bij publieke investeringen geregeld een financiële bijdrage van de

5 Tweede Kamer (2005-2006), 33.

particuliere sector vraagt, zodat de marktwaarde van de investering geopenbaard kan worden. Maar een aantal bladzijden verderop wordt de mogelijkheid van overheidsfalen in de paragraaf "Kennis en innovatie" in het geheel niet meer genoemd, terwijl juist in deze paragraaf de hoge bedragen worden genoemd: 500 mln euro voor innovatieprogramma's en toponderzoek, 100 mln voor samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen, enzovoorts. Of er bij al dit geld op enigerlei wijze sprake kan zijn van overheidsfalen, en of de effecten van al deze investeringen ooit zullen worden bekeken, de Miljoenennota laat ons daarover in het duister.

5 Zorg

Na meer dan 25 jaar discussie zal met ingang van 1 januari 2006 een nieuwe ziektekostenverzekering worden ingevoerd. Het is een van de kroonjuwelen van dit kabinet, maar opvallend is dat naarmate de invoeringsdatum nadert, de discussie over het nieuwe stelsel oplaait. De fractieleider van de PvdA, Wouter Bos, heeft bijvoorbeeld de discussie over de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van het stelsel opnieuw geopend. Bij de betaalbaarheid gaat het vooral om de zogeheten zorgtoeslag. Dat is een compensatie voor de eventuele negatieve inkomenseffecten die het gevolg zijn van de invoering van een individuele nominale premie van rond de 1.100 euro per jaar. Wie een recht op een zorgtoeslag wil claimen, moet daarvoor een ingevuld 'zorgformulier' indienen dat door de Belastingdienst zal worden beoordeeld. Inmiddels heeft de Belastingdienst daarvoor al een apart toeslagenkantoor geopend, waar 500 ambtenaren de invoering van de zorgtoeslag voorbereiden. Bos laakt de bureaucratie rond deze zorgtoeslag, en heeft de retorische vraag gesteld of de premie niet gewoon inkomensafhankelijk had kunnen blijven, zoals bij het ziekenfonds. Dan was er ook geen rondpompen van geld via een dure bureaucratie nodig geweest. De premiestelling van de zorgverzekering is altijd een van de omstreden punten geweest en is dat kennelijk nog.

Nominale premies zijn nodig als verzekeraars via hun premies met elkaar concurreren om de gunst van verzekerden. Het is evident dat het met een 100 procent inkomensafhankelijke premie voor verzekeraars niet mogelijk is efficiëntiewinsten aan de klant door te geven. Ten tijde van het zogeheten plan-Simons, dat begin jaren negentig in het parlement sneuvelde, was dan ook het compromis dat de premie deels nominaal en deels inkomensafhankelijk zou zijn. Het debat dat daarop volgde, leidde tot de conclusie dat met een beperkte nominale premie concurrentie niet zou werken. Waarom zouden verzekerden voor een paar tientjes per jaar tijd vrij maken voor zo iets moeilijks als een vergelijking van verschillende ziektepolissen? En waarom zouden verzekeraars hun best doen alleen de beste en tegelijk goedkoopste medici onder contract te krijgen als de besparingen die daaruit verkregen zouden worden nauwelijks aan hun klanten kunnen worden doorberekend?

De Sociaal-Economische Raad (SER) kwam dan ook in het begin van dit decennium tot een unanieme aanbeveling om in het nieuwe stelsel de premies volledig nominaal te laten zijn. Dat er dan inkomenscompensatie voor de lagere inkomens nodig zou zijn, was evident. Het was niet evident noodzakelijk om die compensatie expliciet aan het zorgstelsel te binden en daar bureaucratie voor in het leven te roepen. Het was ook mogelijk geweest via tarieven en heffingskortingen van de inkomstenbelasting de laagste inkomens te compenseren. Dat zou de herverdelingsdiscussie buiten het zorgstelsel gehouden hebben. Er zijn kennelijk politieke redenen geweest om herverdeling en zorgstelsel toch aan elkaar te koppelen. Kennelijk vreesde de politiek dat het stelsel zonder expliciete compensatie niet geaccepteerd zou worden. Het is echter uit de bijdrage van Wouter Bos duidelijk dat deze koppeling ook het risico inhoudt dat het hele stelsel weer ter discussie wordt gesteld.

6 Conclusie

Het begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende II is helemaal niet zo streng als hier en daar beweerd wordt. Integendeel, als dit kabinet zich strikt aan zijn doelen voor het EMU-saldo had gehouden, zou een nieuwe bezuinigingsronde van bijna 1 procent bbp op zijn plaats zijn geweest. De effecten van de hervormingen in socialezekerheidsregelingen, pensioenen en de zorg zijn nog lang niet duidelijk en kunnen voor tegenvallers zorgen.

De toon had dus wel wat voorzichtiger mogen zijn. Toch is het optimisme van dit kabinet te billijken. Waarom zou een kabinet dat al zo veel hervormingen in gang heeft gezet, en dat een enorm kiezerstekort heeft, die kiezers nog meer van zich vervreemden door nog meer verhalen van rampspoed en ontbering aan de kiezers voor te houden? Het komt neer op politieke zelfmoord, terwijl er momenteel in feite geen alternatief is voor dit kabinet. Wie wil er terug naar de paarse kabinetten-Kok I en II, die geen enkel beleid in gang hebben weten te zetten en zich voornamelijk hebben bezig gehouden met het uitdelen van lastenverlichting en daar tegenover juist toelieten dat de begrote uitgaven voor de zorg ruimschoots werden overschreden?

Literatuur

Jacobs, B. (2005), Jubelstemming in Miljoenennota 2006 is potsierlijk, *De Volkskrant*, 20 september
Meijdam, A.C., en H.A.A. Verbon (1997), Zuinig zesje voor begrotingsbeleid minister Zalm, *De Volkskrant*, 6 oktober (http://center.uvt.nl/staff/verbon/Zalm_VK97.pdf)

Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Verder achterop in de kenniseconomie

B. Verspagen*

1 Inleiding

Bij haar aantreden zette het tweede kabinet-Balkenende zwaar in op innovatie. Het meest in het oog springende element in de kabinetsplannen was het instellen van een naar het Finse model opgezette Innovatieplatform, dat moest gaan fungeren als een *high-level troubleshooter* voor het Nederlandse innovatiesysteem. Na een kortstondige periode van opwinding leek echter zowel in het kabinet als daarbuiten de animo voor innovatie langzaam dood te bloeden. De aanvankelijke 'innovatiehype' sloeg om in kritiek, onder andere op het Innovatieplatform. De voorlaatste begroting van Balkenende II was daarom de laatste kans om de ambities van Nederland om voorop te lopen in de Europese kenniseconomie waar te maken. Het Paasakkoord leek daarbij de aanjager te worden, toen D66 zich opwierp als de kampioen van onderwijs, kennisontwikkeling en innovatie, en haar kans schoon zag om het nodige wisselgeld te krijgen in ruil voor haar teloor gegane 'kroonjuwelen'. Echter, al ruim voor de publicatie van de Miljoenennota¹ was ook dit keer weer duidelijk dat er van een brede inzet van extra middelen voor de kenniseconomie geen sprake zou zijn.

2 Miljoenennota 2006

De reacties op de Miljoenennota van de sociale partners en maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van innovatie en kennis waren dan ook ronduit negatief te noemen. De Nederlandse universiteiten kenschetsen de begroting bij monde van de branche-organisatie VSNU als "incidentele impulsen / structurele uitholling", en wijzen vooral op de dalende rijksuitgaven per student. De HBO-raad concludeert zuur dat in plaats van extra middelen in het hoger beroepsonderwijs te investeren, het kabinet sinds haar aantreden per saldo 30 mln op de hogescholen bezuinigd heeft. FNV en CNV zijn beide van mening dat investeringen in scholing voor werknemers en starters op de arbeidsmarkt achterblijven. Het CNV voegt zich bovendien in het koor van critici van het Innovatieplatform, en noemt de institutionele innovatie van Balkenende een "duur praatcollege" dat in "de analysefase" is blijven steken. De summiere reactie van VNO-NCW is nog het meest positief en noemt de extra bestedingen voor kennis en onderwijs droogjes "terecht".

Maar terwijl in deze reacties van belangenorganisaties het 'zuur' overheerst, had het kabinet toch ook enkele innovatiemaatregelen in petto die onder het kopje 'zoet' passen. Het beroepsonderwijs mag rekenen op extra middelen voor onder andere praktijklokalen. De fiscale aftrek voor R&D in bedrijven wordt verruimd, en het toponderzoek mag rekenen op specifieke impulsen voor nieuwe instituten (onder andere op het gebied van voeding en medicijnen) en investeringen in apparatuur en infrastructuur. Er wordt 17 mln gereserveerd voor persoonsgebonden subsidies voor toponderzoekers. De extra middelen die voor deze reeks investeringen nodig zijn komen uit de aardgasbaten (het Fonds Economische Structuurversterking, FES). Van de 2,3 mld in het FES die over een reeks van

* Hoogleraar Economie en techniek, Faculteit Technologiemanagement, Technische Universiteit Eindhoven.

¹ Tweede Kamer (2005-2006).

jaren geïnvesteerd zal worden (0,6 mld in 2006), is 1 mld gereserveerd voor de post 'kennis/onderwijs/innovatie'.

Interessant zijn ook de maatregelen gericht op het stimuleren van biobrandstoffen. Gedwongen door de EU-targets voor duurzame energie en de Europese normen voor luchtvervuiling maakt het kabinet 70 mln vrij voor accijnsvrijstelling voor biobrandstoffen. Tevens wordt ingezet op het schoner maken van het verkeer door stimulering van roetfilters en schonere (vracht)auto's. Hoewel deze maatregelen niet onder het kopje 'innovatie' gebracht worden (maar onder 'milieu') wordt er wel degelijk ingezet op innovatie en technologie om een schoner milieu te bereiken. Zoals ik hieronder zal argumenteren, is deze 'ontkoppeling' van milieu en innovatie illustratief voor de visie van het kabinet op innovatie en de kenniseconomie, en maakt pijnlijk duidelijk waarom Balkenende II de geschiedenis in zal gaan als een ministersploeg die misschien het beste voor had met de Nederlandse kenniseconomie, maar door een gebrek aan visie en daadkracht bleef steken in goede bedoelingen. De kern van het probleem is dat het kabinet de samenhang van innovatie met andere economische en sociale problemen niet onderkent, en (daarom) niet bereid is de regie in het 'innovatieoffensief' in handen te nemen.

3 Innovatiebeleid

Toen de huidige ministersploeg aantrad, zette zij in de Innovatiebrief van minister Brinkhorst haar visie uiteen.² De oorzaken voor het gebrek aan innovatieve kracht in de Nederlandse economie werden benoemd, en gekoppeld aan de Europese doelstellingen die in het kader van de 'Lissabon-strategie' waren gemaakt. Daarin namen de Europese regeringsleiders zich voor van Europa in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken. De Innovatiebrief kondigde een Nederlandse strategie met drie hoofddoelen aan. De eerste hiervan was het (generiek) stimuleren van de innovatieve omgeving (bijvoorbeeld door uitbreiding van de belastingaftrek voor R&D). Het tweede doel was meer bedrijven te laten innoveren, onder andere door maatregelen gericht op ondernemerschap en zogenaamde technostarters. Het derde en laatste doel was het verbeteren van de wisselwerking tussen publiek onderzoek en private ondernemingen, onder andere door een betere focussering van het publieke onderzoek op de sterktepunten van de Nederlandse economie.

Met deze visie op het innovatiebeleid tracht het kabinet vooral door voorwaardenscheppend beleid op een generieke manier innovatie te bevorderen. De Nederlandse bedrijvigheid krijgt door innovatiestimulering een steuntje in de rug, maar innovatie is, in de visie van het kabinet, niet de motor die de richting van ontwikkeling van die bedrijvigheid aangeeft. Tegelijkertijd werd, al in het regeerakkoord, duidelijk dat het algehele motto van zuinigheid dat doorklinkt in de hervormingsagenda van Balkenende II ook op het gebied van innovatie maatgevend was. Ruimte voor grootschalige investeringen was er niet, en pas in de Miljoenennota 2006 kan een klein beetje 'zoet' gesmaakt worden in de vorm van enkele aarzelende impulsen voor de kennisinvesteringen.

Een innovatiebeleid gestoeld op die pijlers was in feite al in de pre-paarse periode gemeengoed geworden, onder andere onder minister Koos Andriessen van EZ. Dit beleid heeft de al jarenlang teruglopende trend van bedrijfsinvesteringen voor innovatie niet kunnen keren. De Nederlandse kennispositie kalft internationaal gezien al sinds de late jaren zestig af. Destijds plaatsten vooral de innovatie-inspanningen van enkele grote multinationale ondernemingen met Nederland als thuisbasis ons land aan de top van de innovatieranglijstjes. Sindsdien heeft de Nederlandse economie zich vooral sterk ontwikkeld in een aantal dienstensectoren zoals vervoer en transport, handel en

² Ministerie van Economische Zaken (2003).

financiële diensten. In deze sectoren is ontegenzeggelijk sprake van snelle technologische vooruitgang (vooral in de vorm van toepassing van ICT), maar deze heeft vooral een toepassingsgericht en lokaal (voor de sector) karakter: er zijn weinig technologische uitstralingseffecten naar andere sectoren. Bovendien betreft het vaak milieu-intensieve sectoren (transport en vervoer), of sectoren die op de lange termijn slechts weinig direct nut voor consumenten opleveren (bijvoorbeeld financiële diensten). Dit impliceert dat de interne innovatiedynamiek in deze sectoren laag is. Het is het falen van de achtereenvolgende kabinetten dat de Nederlandse bedrijvigheid zich niet in innovatiever richtingen heeft ontwikkeld.

De Nederlandse overheid heeft zich lange tijd afzijdig gehouden van de werkelijke dynamiek van het innovatieproces, en Balkenende II is daarop geen uitzondering. Waar het kabinet slechts faciliterend wil optreden, is een meer actieve overheidsrol geboden. Een kabinet dat bewuste keuzes maakt om innovatie op bepaalde gebieden te stimuleren door een combinatie van aanbod- én vraaggericht beleid kan sterktepunten in een innovatiesysteem creëren, en daarmee een proces van dynamische economische ontwikkeling in gang zetten. Daarbij is een diversiteit van beleidsinstrumenten nodig om het gewenste effect te bereiken. Aan de aanbodkant kan het kabinet bijvoorbeeld zorgen voor R&D-subsidies voor specifieke onderzoeksgebieden (econometrisch onderzoek toont aan dat deze subsidies wel degelijk effectief zijn, en leiden tot hogere investeringen in innovatie door bedrijven), ondersteuning geven aan starters in een bepaald gebied, specifiek universitair onderzoek financieren, en faciliterende wet- en regelgeving introduceren. Aan de vraagkant kan de overheid optreden als *launching customer*, consumentenvraag stimuleren en onder andere door standaarden en kwaliteitsnormen transparantie in de markt bevorderen. Een dergelijk actief en gericht innovatiebeleid is in de Aziatische context (bijvoorbeeld Japan, Korea en Singapore) algemeen toegepast, en met duidelijk succes. Ook in de Verenigde Staten kan men elementen van een dergelijk beleid terugvinden, bijvoorbeeld in de defensiegerelateerde sectoren.

Natuurlijk kan een dergelijk beleid alleen geïmplementeerd worden als er zonder halfslachtigheid voldoende middelen voor worden ingezet. Het Nederlandse innovatiebeleid wordt onvoldoende gesteund door een werkelijke investering van publieke middelen. Op verzoek van het Innovatieplatform liet het kabinet de ontwikkeling van de zogenaamde 'kennisinvesteringsquote' (KIQ) in beeld brengen. Daarin worden de totale middelen voor innovatie en onderwijs als percentage van het bbp uitgedrukt. De Nederlandse KIQ stagneert, na een jarenlange teruggang, en de cijfers geven aan dat in het meest gunstige geval de investeringen van Balkenende II slechts een minimale opgang zullen bewerkstelligen. De Nederlandse achterstand ten opzichte van de EU-elite wordt daarmee niet ingelopen, en van de aangekondigde ommezwaai in de kenniseconomie is nog geen sprake.

Het kabinet koos in de Innovatiebrief voor het ontwikkelen van speerpunten in haar innovatiebeleid. Maar na drie jaar Balkenende II is in de Miljoenennota 2006 definitief duidelijk geworden dat deze speerpunten vooral gezien moeten worden als een hulpmiddel voor het maken van keuzes die nodig zijn als gevolg van een geringe inzet van extra middelen. De financiële impulsen die het kabinet aan onderzoek wil geven zijn simpelweg te gering om over de gehele linie ingezet te worden. Van een speerpuntenbeleid in de zin van het kiezen voor het breed stimuleren van innovatie en economische ontwikkeling op een bepaald gebied, is in de kabinetsplannen niets te vinden, en dat is een gemiste kans. De reeds genoemde biobrandstoffen en duurzame ontwikkeling zijn illustratief voor dit gemis. Met het verschil in energieprijzen ('aan de pomp') tussen Europa en de rest van de wereld is het evident dat de EU een comparatief voordeel heeft in het ontwikkelen van duurzame energie.

Een technologisch én economisch sterke positie in duurzame energie is daarom een voor de hand liggend doel voor het Europese en Nederlandse innovatiebeleid. Met de onvermijdelijk toenemende energievraag gekoppeld aan de opkomst van China en andere dynamische economische regio's, is een leidende positie in duurzame energie op de langere termijn makkelijk uit te buiten voor economisch gewin.

Een accijnsvrijstelling voor biobrandstoffen voor de middellange termijn zou als onderdeel van een brede innovatiestrategie gericht op duurzame ontwikkeling een goed instrument zijn. Maar een dergelijke maatregel zou dan geflankeerd moeten worden door een breed pakket van andere instrumenten. Onderdelen daarvan zijn een Brussels offensief voor een EU-brede inzet, een offensieve conversiestrategie voor de zwaar gesubsidieerde landbouw (bijvoorbeeld de onder vuur liggende suikerbietenenteelt omvormen tot een voorhoede voor het telen van gewassen voor biobrandstof), en het stimuleren van toponderzoek en (nieuwe) bedrijvigheid op het gebied van duurzame energie. Ook andere vormen van duurzame energie, zoals wind- en zonne-energie zijn een onderdeel van een dergelijk innovatiebeleid. En juist op deze markten geeft het kabinet voortdurend wisselende signalen. De wil om wettelijke belemmeringen bij investeringen in windenergie op te heffen is er niet, wat leidt tot duidelijke verschillen met landen als Duitsland en Denemarken, waar windmolens inmiddels veel talrijker zijn dan in Nederland. Waar minister Brinkhorst eerder de subsidies voor windmolenparken leek te willen stopzetten, geeft de Miljoenennota toch weer aan dat middelen uit het FES ingezet zullen worden om de gebruikerskosten voor windenergie niet te laten oplopen.

In een democratisch bestel waar lobbygroeperingen een rol spelen loopt een dynamisch innovatiebeleid dat gericht is op het ontwikkelen van nieuwe speerpunten in de bedrijvigheid het risico te vervallen in defensief gericht industriebeleid, of een te koppig vasthouden aan eenmaal gekozen richtingen, zelfs als deze door de internationale concurrentie achterhaald worden. Om een actief innovatiebeleid succesvol te implementeren is daarom een ondernemende overheid nodig, die de durf toont om terug te komen op eenmaal gemaakte keuzes. Bovendien is innovatie omgeven met sterke onzekerheid, en daarom is inzetten op meerdere speerpunten noodzakelijk. Welke van die speerpunten uiteindelijk succesvol zullen zijn is onzeker. Wat vast staat is dat een aantal van de gekozen investeringsgebieden niet succesvol zullen zijn. Een ondernemende overheid onderkent dit noodzakelijke falen door op tijd het roer om te gooien en eenmaal geïnitieerd beleidsproces stop te zetten wanneer dat nodig is. Het kabinet moet bereid zijn deze risico's (in partnerschap met universiteiten en andere onderzoeksinstellingen, maar vooral met het bedrijfsleven) te nemen, omdat alleen op deze manier de Nederlandse en Europese doelstellingen om tot de top van de mondiale kenniseconomie te behoren bereikt kunnen worden. Balkenende II heeft met haar voorlaatste Miljoenennota daarentegen definitief bewezen niet over de visie en daadkracht te beschikken om dit waar te maken.

Literatuur

- Ministerie van Economische Zaken (2003), *In actie voor innovatie. Aanpak van de Lissabon-ambitie (Innovatiebrief)*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Voortvarend maar benauwd

H. Visser*

1 Dadendrang

Het kabinet-Balkenende II heeft niet op zijn handen gezeten. Het pakt voortvarend de herziening van de sociale zekerheid en het zorgstelsel aan. Er is het kabinet wel verweten dat het nog niet ver genoeg gaat en de aftrek van de hypotheekrente en de verhoging van de pensioenleeftijd aan de orde had moeten stellen. Het beseft echter dat het met nog verdergaande hervormingen wel erg veel weerstand zou oproepen¹, de Miljoenennota maakt in ieder geval de geesten vast rijp voor een ingreep in de AOW.²

De herzieningen zijn onvermijdelijk. De vormgeving kan echter veel mensen voor grote problemen stellen. In het algemeen lijkt het kabinet weinig oog te hebben voor de problemen van maatschappelijk minder geslaagden. Voorts betreft het beleid ook andere terreinen dan alleen de sociale zekerheid. Daar opereert het kabinet niet altijd gelukkig en geeft het wel eens blijk van een benauwde blik. Over deze maatschappelijk minder geslaagden en die andere terreinen gaat de rest van dit artikel.

2 Geen aandacht voor de onderkant

Het kabinet gaat expliciet uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Het heeft geen oog voor de misschien wel grote groep die deze verantwoordelijkheid niet aankan. Dat kan bij de herziening van het zorgstelsel voor de grootste problemen zorgen. De voorzitter van de FNV, mevrouw Jongerius, heeft erop gewezen dat, gezien de ervaring met de kinderopvang, zeer waarschijnlijk veel mensen de zorgtoeslag niet meteen opzij zetten en vervolgens de premie niet kunnen betalen. Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft moeite de eindjes aan elkaar te knopen. Dat deel zal al gauw het ene gat met het andere stoppen, zodat de zorgtoeslag naar openstaande rekeningen verdwijnt. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is het percentage huishoudens met een laag inkomen (in 2002 € 10.301 in prijzen van 2004), van 1994 tot 2002 gedaald van 16,1 naar 9,4, maar daarna weer gestegen tot naar schatting 11 in 2004.³ Parallel hieraan is het percentage huishoudens dat zegt moeilijk of zeer moeilijk rond te kunnen komen eerst gedaald van 14,7 naar 9,8, om daarna weer te stijgen tot 14,9.⁴ Om te voorkomen dat een groot deel van deze groep mensen straks onverzekerd rondloopt, kan de zorgtoeslag beter rechtstreeks aan de verzekeraar betaald worden.

Bij die mensen die moeite hebben rond te komen zijn er die, eenmaal in de problemen, daar geen uitweg meer uit zien. De Miljoenennota constateert opgewekt met betrekking tot de bijstand: "De gemeenten hebben een hoge mate van vrijheid bij de uitvoering en kennen financiële prikkels om zo effectief mogelijk te werken".⁵ Gemeenten hebben er weinig belang bij cliënten ter wille te

* Hoogleraar Internationale Economische Betrekkingen en Geld- en Bankwezen, Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Tweede Kamer (2005-2006), 31-32.

2 Tweede Kamer (2005-2006), 26.

3 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 112-113.

4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 114.

5 Tweede Kamer (2005-2006), 32.

zijn. Mijn eigen, toegegeven: beperkte, observatie is dat wachttijden lang zijn en de toegekende bedragen karig. Intussen kan de cliënt zijn of haar huis uitgezet zijn. Dit wordt alleen maar erger nu ruim de helft van de gemeenten niet volledig gecompenseerd wordt voor het wegvallen van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers. Er is een onderklasse van mensen die, als ze niet over een eigen netwerk beschikken waar ze op kunnen terugvallen, groot gevaar lopen op straat terecht te komen. De politiek lijkt geen belangstelling voor deze groep te hebben. Het kabinet zet in op arbeid en reïntegratie. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt komen mensen echter vaak in kortlopende baantjes terecht en hebben ze bij ontslag nog geen recht op een werkloosheidsuitkering. Zij hebben snelle hulp nodig voor korte periodes.

De vooruitzichten voor werkgelegenheid voor laagopgeleiden zijn bovendien niet gunstig. Internationale herverdeling van de productie, maar vooral technologische ontwikkelingen kunnen de situatie in de nabije toekomst nog ernstiger gaan maken. Denkbaar is bijvoorbeeld toevoeging van chips aan supermarktproducten, waarmee de caissière overbodig wordt. De grensproductiviteit van laagopgeleiden daalt daardoor en beloning volgens die grensproductiviteit kan een onaanvaardbaar laag inkomen opleveren. Het is de vraag of we in de toekomst zonder loonkostensubsidies kunnen als laagopgeleiden nog een redelijk inkomen moeten ontvangen en allerlei subsidies worden afgebouwd.⁶ De Miljoenennota zwijgt hierover. De naam Melkert is in deze post-paarse periode volledig taboe. Het kabinet geeft liever belastingfaciliteiten aan de hogere inkomens, die via de levensloopregeling toch hun pensioen kunnen houden.⁷

3 Meer is niet altijd beter

Het kabinet wil de arbeidsparticipatie vergroten. Nederland is kampioen vrije tijd.⁸ Er moet meer gewerkt worden. Zeker, maar mijns inziens niet door minder in deeltijdarbeid te werken. De Miljoenennota constateert dat deeltijdarbeid mensen in staat stelt arbeid en zorg te combineren. Wat is er mooier? Maar nee, in de Europese Unie ligt het gemiddelde inkomen per hoofd zo'n 35 procent beneden het niveau van de Verenigde Staten⁹ en daar moet iets aan gedaan worden. Waarom? Alleen als de keus voor deeltijdarbeid, en ook voor relatief veel vrije dagen, niet vrijwillig is of als ze voornamelijk door hoge marginale tarieven wordt veroorzaakt bestaat er aanleiding voor een overheid om op te treden.¹⁰ Een verschuiving van de huidige situatie naar een die op de Amerikaanse lijkt maakt de werknemers naar alle waarschijnlijkheid niet gelukkiger, dat wil zeggen verhoogt de welvaart niet. De boze gedachte komt op dat Europese regeringsleiders zich niet in de eerste plaats laten leiden door de wensen van de bevolking maar door een soort staatsraison die een rangorde van landen en landengroepen ziet volgens het totale bbp en/of het bbp per hoofd.

Moet er dan niet meer gewerkt worden om de vergrijzing betaalbaar te houden? Zeker. Maar als mensen in deeltijdarbeid werken en het inkomen per hoofd dan lager ligt dan bij voltijdse arbeid, zijn ook de kosten van bijvoorbeeld de AOW lager. Bovendien is een deel van de winst aan bbp door voltijdse arbeid maar schijn, doordat de kinderopvang dan meer werk krijgt. Dat werk werd eerst door de ouders verricht, en een deel van degenen die bij voltijdse arbeid de kinderopvang bemensen verricht bij deeltijdarbeid van de ouders ander werk. Er zijn dus positieve *opportunity costs*. Werk-

6 Vgl. Wevers en Van Genabeek (2005), 34-35 en 56-57.

7 Boonstra (2004).

8 Tweede Kamer (2005-2006), 29.

9 Tweede Kamer (2005-2006), 59.

10 Zie over de verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa Alesina, Glaeser en Sacerdote (2005).

loosheid bestrijden en langer doorwerken, ook na het 65ste levensjaar, zijn aantrekkelijker oplossingen dan het ophogen van deeltijdbanen. Trouwens, juist deeltijdbanen maken langer doorwerken beter mogelijk.

4 Procyclisch budgettair beleid

Het kabinet voert een procyclisch beleid. Argwanende lieden zouden hier opzet achter kunnen vermoeden: een opgaande lijn die halverwege de rit begint doet het altijd goed. Er zijn twee verzachtende factoren. In de eerste plaats zaten de budgettaire normen van het Stabiliteits- en Groeipact in de weg. In de tweede plaats zorgde het kapitaaldeckingsstelsel voor de pensioenen voor een procyclische impuls. In een opgaande conjunctuur worden hoge rendementen behaald en dalen de pensioenbijdragen. De vrij besteedbare inkomens en daardoor de bestedingen nemen op die manier toe. In een conjuncturele neergang gebeurt het omgekeerde, in dit geval mede door de eisen van de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK). Een deel van het lage bestedingsniveau en de werkloosheid van de afgelopen jaren is hieruit te verklaren.

Het is de vraag of de grens van drie procent van het bbp voor het tekort van de overheid wel een gelukkige is. Als het doel in de eerste plaats is de solvabiliteit van de overheid te waarborgen, is de bovengrens van 60 procent voor de schuldquote voldoende. Landen hebben dan de mogelijkheid in goede tijden een buffer op te bouwen die ze in slechte tijden kunnen gebruiken. Een aardig onderwerp als er weer eens een verdragsherziening op de Europese agenda komt te staan. Dit neemt niet weg dat Zalm's doel om de staatsschuld af te bouwen achter de horizon verdwenen is. Een heel lage staatsschuld zorgt voor lage rentelasten en meer begrotingsruimte om de kosten van de vergrijzing op te vangen.

5 Europa en de rest van de wereld

Het valt op dat de Miljoenennota zo ontzettend lauw is over de Europese Unie. We vinden wel een loflied op de internationale handel, met een volkomen terechte maar helaas zelden aan te treffen ode aan goedkope importen.¹¹ Tegenover de verplaatsing van productie naar Azië ziet de Miljoenennota, eveneens volkomen terecht, de uitvoer van Nederlandse goederen en diensten stijgen, de omslag in de haven van Rotterdam omhooggaan en het inkomend toerisme toenemen. Die open houding verdwijnt als het over Europa gaat, terwijl een even positief verhaal op zijn plaats is over de betekenis van Europa voor de Nederlandse welvaart, evenals voor de Nederlandse veiligheid. Het kabinet wil meer subsidiariteit, eenvoudiger regelgeving, de totstandkoming van een Europese markt voor diensten en meer aandacht voor Nederlandse wensen.¹² Dat is allemaal mooi, maar weinig visionair. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt niet genoemd. Het kabinet boog onmiddellijk voor minister Veerman van LNV toen het aanvankelijk de Britse premier Blair wilde steunen bij zijn aanval op de hoge subsidies, maar Veerman dwars ging liggen. Paars begreep beter dat je geen vertegenwoordiger van de bedrijfstak als minister moet aantrekken.

Nederland zal ook "...in EU-verband tijdens WTO-handelsconferenties aandringen op concrete afspraken over eerlijke handel, marktopening en afschaffing van handelsversturende subsidies".¹³ Veel overtuiging spreekt er niet uit. De WTO komt welgeteld één keer voor in het stuk. Waarom neemt Nederland geen krachtige initiatieven om de Doha-ronde vlot te trekken? En waarom komt het ten aanzien van de toekomst van de Europese samenwerking niet verder dan een voorstel tot een

¹¹ Tweede Kamer (2005-2006), 23-24.

¹² Tweede Kamer (2005-2006), 59.

¹³ Tweede Kamer (2005-2006), 62.

tot niets verplichtende Brede Maatschappelijke Discussie? Dat duidt op een gebrek aan eigen ideeën of een gebrek aan eensgezindheid in het kabinet.

Een benauwde visie zien we tevens in het vreemdelingenbeleid. Het beleid van minister Verdonk (Vreemdelingenzaken en integratie) met betrekking tot asielzoekers wordt voortgezet, ondanks de protesten van onder andere de VNG over de onmogelijke opgaven waarvoor gemeenten zich zien geplaatst als bijvoorbeeld uitgeprocedeerde ama's bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd zonder pardon en zonder toelage op straat worden gezet.

Het kabinet geeft verder hoog op van het belang van de komst van buitenlandse kenniswerkers, maar iedereen die weet hoeveel tijd mensen van buiten de EU, al zijn het maar studenten die hier een opleiding willen volgen, kwijt zijn voor ze de vereiste vergunningen hebben, ziet dat hier niet de eerste prioriteit ligt. Nederlandse onderwijsinstellingen worden op deze manier belemmerd bij hun optreden op de internationale onderwijsmarkt. Ondernemingen die werknemers van buiten de EU willen aannemen stuiten op dezelfde barrières. Het beleid getuigt niet van een kosmopolitische houding en staat haaks op de noodzaak de kenniseconomie verder te ontwikkelen, waar het kabinet zo graag op hamert.

6 Milieu en vervoer

De lauwe houding tegenover Europa is terug te vinden in passages over het milieu. Brusselse regels met betrekking tot de luchtkwaliteit zijn maar hinderlijk en moeten omzeild zien te worden als ze de bouw van wegen, woningen en bedrijven dreigen te vertragen.¹⁴ Overigens wordt er in het nieuwe begrotingsjaar wel meer geld vrijgemaakt voor het milieu, waarbij het de vraag is of de Europese regels die wel gevolgd worden altijd verstandig zijn, in het bijzonder ten aanzien van de stimulering van het gebruik van biobrandstof.¹⁵

Het drama van het rekeningrijden laat zien dat de dadendrang van het kabinet zijn grenzen kent. Merkwaardig, aangezien het polderen hier juist perfect gewerkt heeft en de acceptatie daarvoor niet zo'n groot probleem zou vormen.

7 Conclusie

Resumerend zie ik ingrijpende hervormingen die van durf en toekomstvisie getuigen, maar weinig aandacht voor de lagere inkomens en voor het gevaar van een groeiende onderklasse, een te gemakkelijk geloof dat meer per definitie beter is als het om het bbp gaat, een gebrek aan visie op Europa en de rest van de wereld, matige aandacht voor het milieu – als er wat begrotingsruimte is kan er wel wat geld heen – en tenslotte een benauwde houding tegenover mensen van buiten de EU.

Literatuur

- Alesina, A.F., E.L. Glaeser, and B. Sacerdote (2005), *Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different?*, NBER Working Paper No. W11278, Cambridge MA: NBER
- Boonstra, W.W. (2004), Levenslooppiasco, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4443), 470
- Brugh, M. aan de (2005), Dan maar koolzaad, *NRC Handelsblad*, 17 september

¹⁴ Tweede Kamer (2005-2006), 54; Wet Stad en milieu.

¹⁵ Aan de Brugh (2005).

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, Publicatie 2005/14, Den Haag: SCP

Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2

Wevers, C.W.J., en J. van Genabeek (2005), *Agenda voor de toekomst: Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*, Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Najaarsbijeenkomst *In Holland staat een huis*

Op vrijdag 11 november 2005 organiseert de Dreesstichting haar najaarsbijeenkomst. Deze keer staat de woningmarkt centraal:

In Holland staat een huis

Bewoners, bouwers en beheerders in een veranderende samenleving

Datum: vrijdag 11 november 2005

Aanvang: 13.30 uur

Plaats: Het Paviljoen, Woningcorporatie Het Oosten,
Sarphatistraat 410, Amsterdam

Programma

Inleidende presentaties

- De werking van de woningmarkt – drs. Taco van Hoek, *onderdirecteur Centraal Planbureau*
- De toekomst van de woningcorporaties – drs. Hans de Boer, *voorzitter van de Commissie Nieuw Bestel Woningcorporaties*
- De prioriteiten van het overheidsbeleid – ir. Kees Lever, *directeur Strategie, Ministerie van VROM*

Discussiegroepen

- De woningmarkt en het volkshuisvestingsbeleid
- Decentralisatie en woningmarkt
- De fiscale en economische aspecten van de woningmarkt

Met o.a. prof. dr. Peter Boelhouwer, *hoogleraar Volkshuisvesting en lid VROM-raad*, mw. Marie-Louise van Kleef, *wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen, Utrecht*, en dr. Johan Conijn, *directeur Centraal Fonds Volkshuisvesting*

Panel met alle sprekers

Borrel

Toegang: Gratis

Aanmelding: via de website: www.wimdreesstichting.nl
of telefonisch: 070 – 342 73 59

Website Dreesstichting

Sinds oktober 2005 is de website van de Dreesstichting operationeel. Het bestuur hoopt dat de website zal bijdragen aan de uitwisseling van informatie en ideeën met iedereen die geïnteresseerd is in de Nederlandse openbare financiën. De site biedt onder andere informatie over de komende activiteiten en over publicaties van de Stichting. In de komende maanden zal de informatie op de website nog aanzienlijk worden uitgebreid. Wij nodigen u desondanks nu alvast uit om eens een kijkje op de site te komen nemen.

Arie Ros
secretaris-penningmeester

De almanakken van Sdu Uitgevers

Altijd de snelste weg naar de juiste persoon

Wat biedt de Staatsalmanak 2006 ?

- 20.000 namen van bestuurlijke beslissers;
- toelichtingen op ministeries;
- taakstelling, budget en personeelsomvang;
- heldere organisatieschema's;
- grondslag, rechtsvorm en relatie tot de overheid;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: € 106,-
(BKSTAS)

Losse Verkoop: € 116,-
(9012108349)

Wat biedt de Europese Almanak 2006:

- de organisatieonderdelen van de Europese Unie;
- Europese instanties, informatie- en adviescentra, netwerken met doelstelling en contactpersoon;
- subsidieprogramma's, financiële instrumenten en besluitvormings-procedures van de EU;
- ABC van de Europese Unie;
- uitgebreid persoons- en zaak-register.

Abonnement: € 40,75
(BKEUROALM)

Losse verkoop: € 44,50
(901210842X)

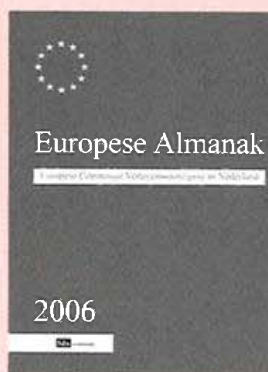
Prijswijzigingen voorbehouden. Prijzen zijn incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten. Een abonnement geldt voor minimaal een jaar en daarna tot wederopzegging. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Staatsalmanak 2006



Met de *Staatsalmanak 2006* vindt u snel de juiste persoon binnen het Nederlands bestuur. Daarnaast geeft de *Staatsalmanak 2006* alle informatie over instellingen en adviesorganen van de overheid, zoals ambassades, kadasters, inspectiediensten, productschappen en rechtbanken. Naast adresgegevens treft u ook de doelstelling van de betreffende instantie en namen van afdelingshoofden aan. Zo ziet u in één oogopslag wie voor u relevante beslissers zijn.

Europese Almanak 2006



De *Europese Almanak 2006* biedt u direct toegang tot de juiste instantie en persoon binnen de Europese Unie. Ook achtergrondinformatie over de opbouw en organisatie van de EU vindt u hierin terug. Kortom, met de *Europese Almanak* heeft u dé vraagbaak over Europa in handen. Het is dé informatiebron als u op zoek bent naar de meest complete en betrouwbare informatie op Europees gebied. Alle gegevens in de *Europese Almanak* zijn namelijk afkomstig van de Europese Commissie.

Ervaar zelf de volledigheid en gebruikersgemak van deze uitgaven.

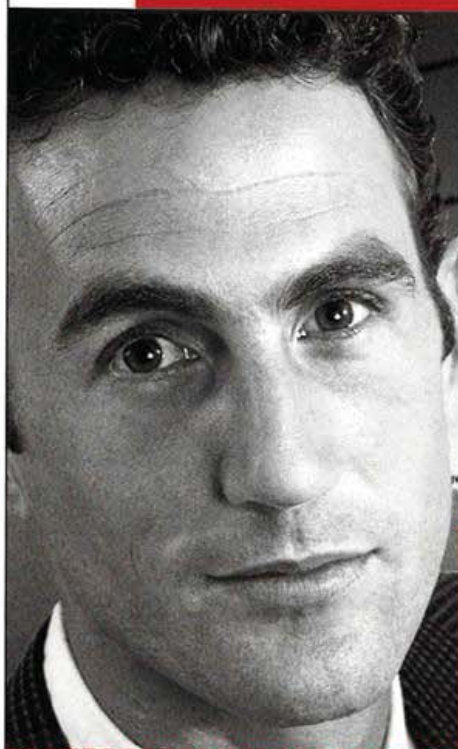
Bestel via www.sdu.nl/almanakken of bel (070) 378 98 80!

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Zicht op heden en toekomst met

Macro Economische Verkenning 2006



ISBN 901211103X

Prijs (los) € 25,85

Abonnement € 23,25

Bestelcode BKMEV

(inclusief BTW, exclusief
verzend- en administratiekosten)

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel.

De *Macro Economische Verkenning* verschijnt elk jaar op Prinsjesdag. De ontwikkelingen en verwachtingen binnen de internationale en de Nederlandse economie komen uitgebreid aan bod, evenals die op het gebied van arbeid en inkomen en de ontwikkelingen binnen de collectieve sector. Dit handige praktijkboek biedt u heldere en overzichtelijke informatie mede door het gebruik van grafieken en tabellen.

De MEV voorziet niet alleen in de laatste economische en budgettaire voorspellingen voor 2006, maar geeft ook de actuele stand van zaken met betrekking tot 2005.

Wilt u op de hoogte zijn van de meest actuele ramingen volgens het Centraal Planbureau? Bestel dan snel de MEV 2006!

Bestel via

www.begoting.nl

of bel (070) 378 98 80

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS