

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

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 pensioenen 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), Levensloopfiasco, *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