



Miljoenennota 2008: Ambitieuze van toon, hapsnap gefinancierd

Wie de Miljoenennota 2008 leest, beseft dat dit kabinet heel wat van plan is. Er wordt heel veel geld uitgegeven aan een omvangrijke investeringsagenda en daar is te elfder ure nog een reparatiepakket voor de koopkracht van de minima aan toegevoegd. Vervolgens mikt de regering op een beoogd structureel overschot van 1,1 %-bbp op de begroting in 2011. Met de uitgaven en het saldo aldus bepaald, is de financiering noodzakelijkerwijs het sluitstuk. Dat is ook precies ons belangrijkste punt van kritiek op de financiële onderbouwing. Die doet namelijk erg hapsnap aan.

Beleidsprioriteiten

Het doel van het nieuwe kabinet is te komen tot een welvarende, duurzame, sociale en veilige toekomst, internationaal, in Europa en in eigen land. Het kabinetsbeleid stoelt daarom op zes pijlers: een actieve internationale rol voor Nederland, een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, een duurzame leefomgeving, sociale samenhang, veiligheid, stabiliteit en respect en een slagvaardige overheid. Verder heeft de coalitie zoveel mogelijk willen “zoeken naar draagvlak, openstaan voor initiatieven van burgers, streven naar maatwerk en waar mogelijk decentralisatie.” Na honderd dagen haar oor te luisteren te leggen in het land heeft dit geleid tot de nadere uitwerking van de beleidsvoornemens in een flitsend vormgegeven, maar inhoudelijk weinig nieuws bevattend beleidsprogramma. Met de Miljoenennota 2008 is daar nu ook een uitgewerkte financieringsagenda aan toegevoegd.

Investeringsagenda

De Miljoenennota bevat een ambitieuze investeringsagenda met een slordige € 2 ½ mrd aan investeringen in 2008, oplopend tot bijna € 7 mrd in 2011. Daarnaast is nog de nodige ruimte ingeboekt voor lastenverlichting. De meeste van deze ambities werden al voor de zomer in het beleidsprogramma gepresenteerd. Sindsdien is de omvang van de investeringen in veertig achterstandswijken ingevuld (€ 2 ½ mrd door de woningcorporaties verspreid over

de komende tien jaar) en is de enveloppe lastenverlichting arbeidsparticipatie ingevuld met een forse verlaging van de WW-premies (bijna € 5 mrd meer dan in het beleidsprogramma). Daarnaast werd de koopkracht voor ouderen en minima gerepareerd, wat naar onze inschatting over de gehele kabinetsperiode genomen ongeveer € 1,5 mrd kost. Ruwweg de helft daarvan wordt weggestreept tegen voorgenomen lastenverzwaringen die worden uit- of afgesteld. De andere helft heeft daadwerkelijk zijn beslag op het totale uitgavenplaatje.

Tabel 1: Investeringsagenda 2008-2011

Pijler (miljoenen euro)	2008	2011
1. Nederland in Europa en in de wereld	100	400
2. Innovatieve, concurrerende en ondernemende economie	200	850
3. Duurzame leefomgeving	215	800
4. Sociale samenhang	1752	3595
5. Veiligheid, stabiliteit en respect	200	700
6. Overheid als bondgenoot	175	600

Bron: Miljoenennota 2008. Uitgaven in een gegeven jaar.

Financieringsintenties

De coalitie nam ruimschoots de tijd om met de burger van gedachten te wisselen over het te voeren beleid. Het financiële plaatje begon – afgaand op de lekken in de pers – pas echt concreet te worden in de laatste dagen van de kabinetsonderhandelingen. Toen werd ook – in blessuretijd – nog besloten over de precieze maatregelen van het koopkrachtpakket voor minima en ouderen met een klein pensioen. Het lijkt er dus erg sterk op dat de regering zichzelf te weinig tijd heeft gegeven om over een gedegen financiële onderbouwing na te denken en onderling van gedachten te wisselen. Deels is dit uiteraard een reflectie van de interne verdeeldheid van dit kabinet. De coalitie had zich dan ook in een lastig parket gemanoeuvereerd. Door zichzelf te bestempelen als investeringskabinet, kon het op de investeringagenda nauwelijks beknibbelen. Door op een begrotingsoverschot van 1 % in 2011 te mikken, moest deze bovendien volledig door lastenverzwaringen en ombuigingen worden gedekt. Als klap op de vuurpijl moest het kabinet ook nog middelen vinden om een

koopkrachtpakket te financieren. Het wekt dan ook weinig verbazing dat de Miljoenennota een imposante lijst met lastenverzwarende maatregelen bevat. De top drie van recent overeengekomen maatregelen zijn de verhoging van het hoge BTW-tarief van 19% naar 20%, een "heffing op het omvangrijke maatschappelijke vermogen van de woningbouwcorporaties" en de verhoging van de bijtelling voor leaserijders. In totaal verzwart het kabinet de lasten met ongeveer € 6,8 mrd en 'creëert' het ongeveer € 2 mrd aan bestedingsruimte als gevolg van de overstap van behoedzaam naar realistisch ramen van de economische groei over deze kabinetsperiode. Bezuinigingen en ombuigingen leveren in 2011 naar verwachting nog eens € 6 mrd op. Aan het einde van de rit verwacht de coalitie dat het EMU-saldo een structureel overschot van 1,1%-bbp zal noteren.

Schrappen

Per saldo verbetert het kabinet dus de staat van de overheidsfinanciën in een regeerperiode waarin het naar verwachting economisch goed zal gaan. Wij vinden dat in beginsel een gezonde economische benadering, omdat zo in economisch mindere tijden niet weer hard op de rem hoeft worden getrapt. Wat de uitvoering ervan betreft, hebben wij wel onze bedenkingen. Niet in de laatste plaats omdat het tijdspad van de lastenverzwarende maatregelen – net als bij de afgelopen kabinetten – opnieuw een politieke cyclus kent: eerst zuur, dan zoet. Maar daarover later meer.

Balkenende IV stapt af van de gewoonte om de economische groei behoedzaam te ramen. In plaats daarvan raamt de regering de groei nu realistisch. Met de economie (en daarmee de belastinginkomsten) over de top van de cyclus en de olieprijs (en daarmee de aardgasbaten) op recordhoogte vormt dit een reëel risico op tegenvallers. Daarnaast vinden wij dat er al flink geschraapt is om de begroting rond te krijgen. Zo worden er extra middelen vrijgespeeld door te werken aan een slankere overheid, meer efficiency in zowel de sociale zekerheid als in de ziekenhuizen en worden de vermogensoverschotten van de provincies ingelopen. Bij elkaar moeten deze maatregelen in 2011 bijna de helft van de benodigde financiering opleveren. Daar waar de investeringsagenda met een redelijk consistente visie is

samengesteld, is de financiering dus grotendeels hapsnap tot stand gebracht.

De quick wins waarmee het kabinet tegenvallers tijdens de rit zou kunnen afdekken, zijn dus al in de financiering opgenomen. Veel van de natuurlijke rek in de begroting is nu dus al benut. De enige troefkaart die het kabinet resteert, is om bij tegenvallers de kaasschaaf over de ministeries te leggen door de bestedingskaders niet of niet volledig met de inflatie op te hogen. De vraag dringt zich op hoe dit kabinet verdere tegenvallers tijdens de rit gaat financieren en welke keuzes het dan noodgedwongen gaat maken. Dit speelt des te nadrukkelijker in combinatie met het overstappen van behoedzaam ramen naar realistisch ramen. Dat vergroot normaalgesproken de kans op tegenvallers. Tegenvallers leiden volgens de spelregels voor het begrotingsbeleid overigens pas tot bezuinigingen als de signaalwaarde van een tekort van 2% wordt bereikt. Ver onder het nagestreefde overschot van 1% in 2011 dus. Wij zijn er dan ook nog niet van overtuigd dat het beoogde structurele overschot van 1,1 %-bbp in 2011 zonder meer gehaald gaat worden. Of er wezenlijk gespaard gaat worden voor de toekomst, zoals in de Troonrede werd verwoord, valt dus nog te bezien.

Koopkrachtreparatie

De concrete invulling van de financiële agenda voor deze kabinetsperiode kwam pas prominent in het nieuws toen bleek dat de koopkrachtplaatjes er voor volgend jaar erg slecht uit leken te gaan zien. Het kabinet heeft naar onze inschatting ongeveer € 1,5 mrd uitgetrokken om de koopkracht voor minima te repareren.

Het kabinet laat hier vooral haar sociale gezicht zien. Voor ongeveer de helft vindt de koopkrachtreparatie namelijk plaats door de invoering van lastenverzwarende (koopkrachtverminderende) maatregelen uit te stellen. Anders gezegd, het kabinet repareert de koopkracht niet zozeer, maar besluit haar volgend jaar minder te verslechteren. Een sigaar uit eigen doos dus. Uitstel is ook geen afstel. Er wordt simpelweg doorgeschoven naar 2009 en latere jaren. Gezien de onzekerheid over de toekomstige economische ontwikkeling lijkt het ons beter om de lastenverzwaringen nu door te voeren.

Samen werken

De eerste helft van het kabinetsmotto – ‘Samen Werken’ – krijgt in belangrijke mate gestalte door het hoge tarief van de BTW te verhogen en gelijktijdig de WW-premie voor werknemers te verlagen tot nul. Hierdoor stijgt de belasting op consumptie, maar daalt de belasting op werken. Dit moet mensen prikkelen om aan het werk te gaan of te blijven.

In onze optiek is de verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op consumptie economisch goed te verdedigen. Het ontwijken van de consumptiebelasting (door minder te consumeren) is economisch namelijk minder onwenselijk dan het ontwijken van de belasting op arbeid (door op enige manier niet betaald te werken). Wij vinden dit een uitstekende combinatie van maatregelen, die bovendien aangeeft dat goed beleid per saldo niet lastenverzwarend of –verlichtend hoeft te zijn. Het kabinet neemt helaas ook maatregelen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen die de extra prikkel om te werken weer deels teniet kunnen doen. Zo gaat de maximumleeftijd voor herkeuring van mensen in de WAO omlaag van 50 naar 45 jaar (peildatum 1 juli 2004). Wie al was herkeurd, wordt ingedeeld op het oude arbeidsongeschiktheidspercentage. Bovendien wordt de uitkering van bestaande volledig arbeidsongeschikten (WAO, WAZ en Wajong) verhoogd van 70% naar 75%. In het regeerakkoord werd over inactiviteit terecht gesteld “sociaal is het niet aanvaardbaar dat mensen buiten de samenleving staan, economisch is het niet verantwoord.” Maar met deze maatregel worden mensen die nog zeker vijftien jaar actief aan de maatschappij zouden kunnen bijdragen – met terugwerkende kracht – met een riantere uitkering aan de kant geschoven. Dit is om nog twee redenen een heel vreemd besluit. Het bemoeilijkt namelijk onnodig de kabinetsdoelstelling om meer mensen aan het werk te krijgen. Het maakt ook de financieringspuzzel nóg lastiger, omdat deze maatregel € 500 miljoen kost.

Samen leven

‘Samen Leven’ is de tweede pijler van het kabinetsmotto. Hieraan wordt met de pijler ‘sociale samenhang’ nadrukkelijk invulling gegeven. Speerpunt in deze pijler vormen de aandacht en extra investering in veertig achterstandswijken over het

hele land. Hiervoor is uitgesmeerd over de komende tien jaar een bedrag van € 3 mrd uitgetrokken, overigens grotendeels door de woningbouwcorporaties op te brengen. Met wijkverbetering heeft het kabinet feitelijk een Fortuyn-thema uit de kast gehaald en opgepoetst.

Wij kunnen ons in beginsel goed vinden in de aanpak van probleemwijken. Ook onderschrijven wij de gedachte dat probleemwijken niet enkel kunnen worden opgelost door er geld in te pompen. Recentelijk kregen burgemeesters en officieren van justitie extra bevoegdheden om preventief in te grijpen bij aanhoudende ernstige overlast. Zo kunnen zij sneller ingrijpen als raddraaiers zich hinderlijk gedragen. De beoogde financiering van de investeringsimpuls ten behoeve van de wijkverbetering vinden wij veel minder galant. Hiervoor wil minister Vogelaar de vermogens van de woningcorporaties inzetten. Onderhandelingen hierover zaten ten tijde van het drukken van de Miljoenennota muurvast. De minister heeft zich daardoor gedwongen gevoeld om de corporaties vpb-plichtig te maken, wat in 2008 al € 350 mln. en op termijn € 500 mln. zal opleveren. Op het moment van schrijven van dit bericht is nog onduidelijk of deze heffing komt te vervallen nu minister Vogelaar de dag voor Prinsjesdag alsnog met de woningbouwcorporaties tot overeenstemming kwam. De corporaties gaan de komende 10 jaar € 250 mln. per jaar storten in het particulier beheerd fonds. Vervalt hiermee ook de voorgestelde vpb-plicht van de corporaties, dan loopt minister Vogelaar daarmee tegelijkertijd wel tegen haar eerste tegenvaller op. Daarnaast vinden wij dat er ondanks dit akkoord veel aandacht moet komen voor zorgvuldige wetgeving over hoe de inzet van middelen van woningbouwcorporaties is aan te sturen. Het is overduidelijk dat woningcorporaties momenteel maar moeilijk aan te sturen zijn. Maar de kern van het probleem ligt in het ontbreken van een heldere beoordeling van hun prestaties. Momenteel behoren de corporaties vanuit zowel een marktperspectief als vanuit een maatschappelijk perspectief hun kapitaal efficiënt te beheren. Waar die twee botsen, is het onbepaald welk perspectief de overhand krijgt. Hierin moet het kabinet duidelijkheid verschaffen. Een zomer lang onderhandelen

door minister Vogelaar valt in het niets bij de jarenlange voorbereiding op de verzelfstandiging van de corporaties.

Duurzame leefomgeving

De coalitie wil dat Nederland in 2020 één van de meest duurzame en efficiënte energievoorzieningen in Europa heeft. Het streven is om per jaar 2% energie te besparen, het aandeel duurzame energie te laten groeien tot 20% in 2020 en de uitstoot van broeikasgassen in datzelfde jaar met 30% gereduceerd te hebben ten opzichte van 1990. Concrete stappen zien we in het regeerakkoord terug door het zwaarder belasten van energieverbruik en hogere belasting op onzuinige auto's en vliegen. Het kabinet wil zo met haar belastingmaatregelen duidelijk maken welk gedrag maatschappelijk wél en níét wenselijk wordt geacht.

Wij zijn blij met de prominente rol die duurzaamheid van dit kabinet op de politieke agenda heeft gekregen. Daarnaast vinden wij dat het vergroeningspakket goed is vormgegeven. De verhoging van de bijtelling voor leaseauto's komt bijvoorbeeld veel beter uit de verf dan de pers de afgelopen weken deed vermoeden. Tegenover een verhoging van de bijtelling voor onzuinige auto's van 22% naar 25% staat namelijk een verlaging van de bijtelling van 22% naar 14% voor zuinige auto's. Zo wordt de gebruikers van lease-auto's de rekening gepresenteerd van hun keuze voor een meer of minder sterk vervuulende auto. Dat zal een sterkere gedragsaanpassing teweegbrengen dan de doorberekende bpm-differentiatie in de leasebedragen. Wel vinden wij de grenzen voor de uitstoot van CO2 erg scherp getrokken. Kijkend op de website www.top10.hier.nu zien we dat van de benzineauto's alleen de Toyota Prius momenteel in het lage bijtellingsregime zou vallen. Andere kleine auto's als de Smart of de Fiat Panda vallen gewoon in de categorie vervuulende slurpers en moeten voor 25% van de cataloguswaarde bij het inkomen worden opgeteld. Belangrijk bij de invoering van een dergelijk scherpe eis is de vraag of het nieuwe regime ineens voor iedereen geldt (waarbij mensen nog jaren aan hun oude keuzes vast kunnen zitten) of alleen voor nieuwe leaseovereenkomsten. Ook hopen

wij dat het kabinet rekening houdt met gedragseffecten. Zijn deze sterk, dan dalen de totale rijksinkomsten van de bijtelling van leaseauto's op termijn. Verrassend in de context van fiscale vergroeiing vinden wij de verhoging van de accijns op lpg.

Topinkomens

De aanpak van de topinkomens is hoog van de toren geblazen. De verwachtingen waren dus hooggespannen. Het kabinet kiest voor symboolpolitiek met twee indirecte manieren om mensen met topinkomens zwaarder te belasten. Eigenaren van huizen van € 1 mln. of meer zien hun woonlasten deze kabinetsperiode flink stijgen. Het huurwaardeforfait (HWF) wordt voor deze huizen namelijk verhoogd (van 0,55% naar 2,35%) en ook wordt het maximum (nu nog € 9.150) afgeschaft. Ook wordt de pensioenpremieaftrek beperkt tot een inkomen van € 185.000. *Deze maatregelen zijn te bestempelen als symboolpolitiek en werden in de pers al 'jaloeziebelastingen' genoemd. Ze raken slechts een kleine groep mensen en dragen daardoor ook niet wezenlijk bij aan de overheidsfinanciën. Er ontstaan echter wel willekeurige grenzen, die in de toekomst verschoven kunnen worden. Bovendien kan door voortdurende inflatie een steeds grotere groep mensen geraakt worden. Als bijvoorbeeld de gemiddelde huizenprijs de komende 17 jaar net zoveel stijgt als in de afgelopen 17 jaar, dan is de modale koopwoning tegen die tijd al meer dan € 1 mln. waard.*

Conclusie

De kleurrijke eerste begroting van Balkenende IV kenmerkt zich door een ambitieuze investeringsagenda. Daar staat cijfermatig gezien voldoende financiering tegenover, zodat het saldo op de rijksbegroting wordt verbeterd in wat naar verwachting economisch goede tijden zullen worden. Tegelijkertijd is de financieringsagenda veel minder ambitieus uitgewerkt – veel meer hapsnap bijeen geschraapt – dan wenselijk is. Dit zal tijdens de rit tot spanningen leiden.

september 2007

Allard Bruinshoofd (030 - 2163272)

W.A.Bruinshoofd@rn.rabobank.nl