

Werkt Nederland of is het alleen zijn uitkering kwijt?

De Miljoenennota voor 2007 is om twee redenen bijzonder. Het is honderd jaar geleden dat voor het eerst een miljoenennota werd gepresenteerd.¹ Maar het is ook een van die zeldzame miljoenennota's met een positief saldo. Eerder werd een positief saldo geraamd voor 1950 en 2001. Maar toen is dat niet gelukt. In 1950 brak de Korea-crisis uit. En 2001 was het jaar van 9/11, waarin ook nog de internet zeepbel knapte. Laten we hopen dat ditmaal het positieve saldo werkelijkheid wordt, en dat de economie niet wordt ontregeld door een wereldwijde epidemie of een crash van de Amerikaanse dollar.

PAUL BORDEWIJK
Publicist, adviseur en onderzoeker

Het positieve begrotingssaldo ontstaat omdat het ineens weer goed gaat met de Nederlandse economie: de werkloosheid neemt af en de consumenten laten het geld weer rollen. In Den Haag klotst het dan tegen de spreekwoordelijke plinten. Over de periode augustus 2005 t/m juli 2006 hadden Rijk en sociale fondsen samen een overschot van f 3,3 miljard, over de periode januari t/m juli 2006 zelfs van f 4,9 miljard.

Wat blijft verbazen, is dat dergelijke ontwikkelingen zo slecht zijn te voorspellen. In 2000 zouden we met de Nieuwe Economie, waarin aandelen stegen naarmate de bedrijven meer verlies maakten, nooit meer in een recessie belanden. In 2004 zaten we diep in de put. Vorig jaar legde het Kabinet enig optimisme aan de dag, maar hadden velen, waaronder ook ikzelf,² het idee dat dat gebeurde vanwege de raadsverkiezingen. Maar nu gaat het onloochenbaar veel beter dan kabinet en CPB vorig jaar nog voorzagen.

Beleid of conjunctuur

Waarom gaat het ineens zo goed? Het is opvallend hoe anders de visie van het Centraal Planbureau daarop is dan die van het Kabinet. Het CPB wijst op de stijging van de arbeidsproductiviteit met 6,0 % in 2004, als gevolg de laagconjunctuur. In zo'n periode overleven de best draaiende bedrijven en binnen die bedrijven de meest productieve werknemers. De prijzen per eenheid product gingen omlaag, daardoor steeg de export, en ging het weer beter in de bedrijven. Men werd daarbij geholpen doordat de euro niet verder aantrok tegenover de dollar, en door de loonmatiging. Toen het weer beter ging in de bedrijven, gingen ook de consumenten weer geld uitgeven, en

ging het opnieuw beter met de bedrijven. Als enige overheidsmaatregel die daarbij geholpen kan hebben, noemt het CPB het vrijgeven van het spaarloon.³

Als we het kabinet geloven, lag het echter toch vooral aan het kabinetsbeleid: 'worden in 2007 positieve resultaten van de hervormingen zichtbaar',⁴ '[de] overheidsfinanciën zijn binnen recordtijd op orde gebracht',⁵ 'De positieve ontwikkelingen in 2006 hebben het kabinet echter gesterkt in de overtuiging dat de juiste keuzes zijn gemaakt',⁶ 'Mede door het hervormingsbeleid van de afgelopen jaren staat Nederland er [...] structureel beter voor dan drie jaar geleden',⁷ 'De resultaten van de ingezette structurele hervormingen worden nu zichtbaar, ook in de overheidsfinanciën'.⁸

Het kabinet kan natuurlijk ook weinig anders dan claimen dat het herstel het gevolg is van het gevoerde beleid, want anders was alle pijn van die hervormingen voor niets geweest. En politici geven niet graag toe dat datgene wat hun kiezers het allerbelangrijkst vinden, werkgelegenheid en economische groei, zich in feite aan hun macht onttrekt. Ook onder Paars claimden de regeringspartijen de voorspoedige ontwikkeling van de economie als hun verdienste, terwijl toen het CDA juist benadrukte dat het niet moeilijk was om te sturen met wind in de zeilen.

Maar waarom beschrijven ze het bij het CPB dan gewoon als een zaak van conjunctuurschommelingen? Het kabinetsbeleid was er niet op gericht de vraag naar arbeid te vergroten, want dat is in de ogen van Balkenende onderwets staatsocialisme. Het kabinet wilde juist het aanbod op de arbeidsmarkt vergroten. Dat helpt echter niet om onderbesteding te voorkomen, wel om een opgaande conjunctuur langer vast te houden. Dat alleen al maakt dat

de huidige opleving nooit het gevolg kan zijn van het kabinetsbeleid.

Maar als we het CPB mogen geloven, zal het ook niet lukken die opgaande conjunctuur langer vast te houden, omdat het aantal vacatures alweer aan het stijgen is, en dat een opwaartse druk op de lonen zal veroorzaken. Het aantal vacatures liep al op voordat de werkloosheid begon te dalen. Het CPB kan dan ook dat geen verbetering in de aansluiting van werklozen en vacatures constateren,⁹ terwijl dat juist de vrucht van de hervormingen zou moeten zijn.

Nederland werkt?

'Nederland werkt' is de leuze die men met de Troonrede en de persconferenties van premier en minister van Financiën probeerde erin te rammen. Toch is dat maar betrekkelijk. Volgens de cijfers van het CPB, had in 2001 64,6 % van de mensen tussen 15 en 65 (de potentiële beroepsbevolking) een baan. Daarna zakt dat in, en dit jaar stijgt het weer, maar blijft het met 63,9 % nog onder het percentage van 2001. Pas volgend jaar wordt met 65,0 % het percentage van 2001 overtroffen, wanneer althans de voorspellingen uitkomen.

Nu klinkt dat niet zo dramatisch: het lijkt heel vanzelfsprekend dat het percentage werkenden op en neer gaat met de conjunctuur. Maar vóór 2001 was er een bijna continue trend dat het percentage werkenden toenam met alleen een kleine terugval van 1993 op 1994. In 1984 werkte nog maar 48,1 % van de potentiële beroepsbevolking. De toename was het gevolg van de groei van de werkgelegenheid, maar ook van een grotere participatie door vrouwen en later ook ouderen, die ruimschoots compenseerde dat steeds meer jongeren gingen studeren en zich daardoor juist later voor de arbeidsmarkt meldden.

Dat komt ook tot uitdrukking in de groei van de totale beroepsbevolking (werkenden + werklozen), van 53,5 % in 1984 naar 67,4 % in 2003. In 2006 is dat 67,5 %, en volgend jaar verwacht men 68,2 %. Dan zou de groei dus weer doorgaan. Vaak wordt als succes van het beleid aangemerkt dat de werkloosheid maar weinig gestegen is (van 2,2 % in 2001 naar 4,4 % in 2005), terwijl de groei van het aantal werkloosheidsuitkeringen daarbij nog is achtergebleven (van 5,3 % in 2001 naar 6,3 % in 2005). Dat laatste wordt dan vooral gezien als een succes

van de WWB. Het is echter al een langer lopende trend, van 1984 naar 2001 daalde de werkloosheid van 5,4 % naar 2,3 %, en het percentage werkloosheidsuitkeringen van 8,9 % naar 5,3 %, dus tweemaal zo snel.

De cijfers laten zien dat in die periode ook mensen met een uitkering die eerder de moed opgegeven hadden er toch in slaagden om aan het werk te komen, zowel door de grotere vraag op de arbeidsmarkt als door de gesubsidieerde banen. Dat droeg bij aan de groei van de beroepsbevolking. Dat die groei onder Balkenende niet doorzette, kan alleen maar komen omdat veel mensen zonder werk niet voor een uitkering in aanmerking kwamen, en zich teleurgesteld van de arbeidsmarkt hebben afgewend, zodat zij niet meer meetellen bij de beroepsbevolking. In plaats van aan de kant te staan met een uitkering staan ze aan de kant zonder uitkering. De voedselbank is er goed voor.¹⁰

Het kunnen Marokkaanse drop-outs zijn, maar ook de autochtone treinbedelaar, de pas afgestudeerde voor wie er in de kenniseconomie nog even geen plaats is en die door zijn ouders ervoor behoed wordt om het door de sociale dienst verplichte gevangeniswerk te doen, de werkloze die dan maar huisvrouw of huisman wordt, of het oudere echtpaar dat uitkijkend naar de AOW het eigen huis opeet. Voor hen geldt niet 'Nederland werkt', maar 'Nederland is zijn uitkering kwijt'. Dit discouraged worker effect werd vorig jaar nog in de *Miljoenennota* besproken,¹¹ maar dit jaar niet meer, want het zou de kabinetsboodschap maar ontkrachten.

Het opmerkelijke van deze groep is dat omdat zij geen uitkering hebben, de financiële prikkel om aan het werk te gaan voor hen maximaal is. Toch lukt dat vaak niet, want je kunt beter een gat in je hoofd hebben dan een gat in je CV. Daarom zijn er nu allerlei pleidooien om ook mensen zonder uitkering tot werken te verplichten, om te beginnen tot 27 jaar. Maar dat wordt nog lastig differentiëren, want wat misschien nog te verdedigen valt voor een 19-jarige drop-out, is dat toch niet bij een 25-jarige huisvrouw.

Het kabinet meet breed uit dat wie een baan vindt er gemiddeld 15% op vooruit gaat,¹² maar zegt er niet bij dat wie zijn baan kwijt raakt blij mag zijn als het inkomensverlies beperkt blijft tot 25%. Toch pleit het kabinet voor versoepeling van de ontslagregelingen.¹³

Het begrotingssaldo

Het Kabinet presenteert als meest relevante parameter voor het begrotingssaldo het EMU-saldo. Dat zou van 0,1% bbp dit jaar gaan naar 0,2% volgend jaar. Dat overschot wordt negatief gekleurd doordat in het EMU saldo ook het tekort van gemeenten en andere lagere overheden is verwerkt. Dat bedroeg in 2005 0,3% bbp, en gemakshalve hanteert men dat getal ook voor 2006 en 2007. Of dat ook zo uitkomt weet niemand: het saldo van de lagere overheden is afhankelijk van beslissingen die op honderden plaatsen onafhankelijk van elkaar worden genomen, en daarbij ook nog van het tempo waarin infrastructurele werken worden uitgevoerd en kapitaalopbrengsten binnen komen.

Binnenkort ontvangt Rotterdam een miljard voor zijn aandelen in de AVR. Nu is het EMU-tekort zo gedefinieerd dat die inkomsten het tekort niet verlagen, maar wanneer Rotterdam het geld gaat besteden, telt dat wel mee voor het tekort. Geeft Rotterdam het geld in één jaar uit, dan pakt het EMU tekort dat jaar 0,2% hoger uit. En we zullen nog wat beleven wanneer de miljarden van de energiebedrijven loskomen.

Het saldo van de lagere overheden is relevant wanneer overschrijding van het toegestane tekort dreigt, omdat dat nu eenmaal is afgesproken. Dat rechtvaardigt ook dat in extreme gevallen het Rijk ingrijpt, al zal een boete voor gemeenten die hun reserves inzetten voor investeringen niet helpen. Dat maakt het tekort bij die gemeenten alleen maar groter, al staat daar dan een even hoge reductie van het tekort van het Rijk tegenover. Wat echt zou helpen is gemeenten met een hoog kastekort te dwingen hun ozb-tarief te verhogen, maar daar zul je Zalm niet over horen.

Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is het saldo van de lagere overheden echter irrelevant. Reserves worden op den duur ingezet, leningen afgelost. Kijken we alleen naar het saldo van het Rijk en van de sociale fondsen, waarvoor het saldo afhangt van door het Rijk vastgestelde tarieven en uitkeringspercentages, dan komen we op een overschot van 0,4% bbp in 2006, en van 0,5% in 2007. Dat ziet er heel behoorlijk uit, en is ook veel gunstiger dan eerder verwacht werd.

Er zijn nog wel twee kanttekeningen bij te maken. In de eerste plaats



*Alle grote partijen zetten in op een reductie
van het aantal rijksambtenaren,
wat via de normering tot een evenredige korting
op het gemeentefonds leidt.*

wordt het positieve resultaat alleen behaald omdat de stortingen in het AOW-spaarfonds ter hoogte van € 4,2 miljard, dus 0,8% bbp, als inkomsten van het rijk beschouwd worden. Deed men dat niet, dan was er in 2007 een tekort van 0,3% bbp. Wanneer men wil dat het Rijk echt spaart voor de toekomstige AOW-uitkeringen, moet men de inkomsten van het fonds afzonderen. Doet men dat niet, dan bestaat er in feite geen AOW-spaarfonds, en moet men ook niet doen alsof. Dan kan het fonds ook uit de begrotingsstukken verdwijnen.

De tweede kanttekening heeft te maken met het structurele tekort, wat dat gelet op de onvoorspelbaarheid van de economie ook moge betekenen. De politieke partijen hebben

eind september van het CPB te horen dat structureel het overheidssaldo 1,1% bbp gunstiger was dan men een paar maanden daarvoor had aangegeven, wat een welkome dekking gaf voor de gaten in die programma's.

Structureel zou het overschot dit jaar op 0,8% uit komen, terwijl voor volgend jaar de conjunctuur net in evenwicht geacht wordt. Het verwachte overschot is dan gelijk aan het verwachte structurele overschot, 0,5% bbp. Sommige economen verwijten het kabinet dat het structurele overschot zo daalt, maar een structureel overschot van 0,5% lijkt mij op zichzelf toch heel mooi, terwijl dat overschot van 0,8% nooit een beleidsdoel is geweest. Ook zonder overschot wordt bij een nominale groei van 4%

per jaar de staatsschuld als percentage van het bbp al in 18 jaar gehalveerd.

Het beleid

De gunstige begrotingspositie wordt gebruikt voor het plakken van pleisters op een aantal gaten in de collectieve sector, maar ook voor belastingverlaging. Het eerste is meer dan gerechtvaardigd: laten we hopen dat met de extra middelen voor de jeugdzorg er nu echt een eind komt aan de beschamende situatie dat kinderen die uit huis geplaatst moeten worden omdat ze thuis worden mishandeld, eerst op een wachtlijst komen.

Dat er lastenverlichting voor de burger optreedt is na alle eerdere las-

tenverzwaringen gerechtvaardigd. Maar waarom de winstbelasting nu weer verder omlaag moet ontgaan mij. Hier zien we de tendens van de afgelopen kwart eeuw zich voortzetten: wanneer het slecht gaat, gaan de uitkeringen omlaag, wanneer het goed gaat de belastingen. De strijd tegen de vervroegde pensionering werd door het kabinet beargumenteerd met de angst dat daardoor voor de toekomst de basis onder de collectieve sector te veel werd aangetast, maar met allerlei fiscale cadeautjes tast men die basis zelf aan. De verlaging van de winstbelasting wordt nu beargumenteerd met de Europese concurrentie, maar wanneer er iets is waarbij de Europese Unie zijn nut zou kunnen bewijzen, dan is het toch juist een eind te maken aan die concurrentie.

De gemeenten profiteren van de toegenomen rijksuitgaven. Voor de komende jaren presenteert de Septembercirculaire – die op 1 oktober nog niet op de web-site van BZK stond en dus kennelijk een oktober-circulaire is geworden – aardige accessen. De VNG had natuurlijk graag meer gezien, daar betalen de gemeenten hun contributie voor. De vraag is wat daar na de verkiezingen van overblijft. Alle grote partijen zetten in op een reductie van het aantal rijksambtenaren, wat via de normering tot een evenredige korting op het gemeentefonds leidt.

Voorzover geld wordt vrijgemaakt voor nieuwe overheidsuitgaven zou dat weer tot een toevoeging moeten leiden. Maar de vraag is of daar altijd de politieke bereidheid toe zal bestaan. Het kabinet wil doorgaan met de meting van de gemeentelijke productie door het SCP,¹⁴ waarbij gemeenten beter scoren naarmate ze meer branden blussen. Dat project is opgezet in de tijd van groei, toen de vraag rees waar de gemeenten die accessen eigenlijk voor nodig hadden. Toen daarna door de economische stagnatie de accessen wegvielen en de gemeenten moesten bezuinigen, viel de Haagse belangstelling voor de gemeentelijke prestaties een beetje weg, en vertrouwde men de gemeenten het kiezen voor bezuinigingen maar al te graag toe.

Nu het weer goed gaat, zal echter de belangstelling voor de gemeentelijke prestaties in Den Haag weer opleven. Omdat een betere serviceverlening aan de balie nog niet betekent dat er meer paspoorten worden verstrekt, en de intensievere controle op foto's daarbij ook al niet meetelt, is het heel moeilijk om op landelijk niveau aan te

geven wat er verbetert aan de gemeentelijke prestaties. Dat maakt de normeringsafspraken kwetsbaar.

Komt er een links kabinet dan krijgen in ieder geval de provincies te maken met draconische bezuinigingen. Volgens de financiële verantwoording bij het verkiezingsprogramma van de PvdA ('sociaal en solide') wordt er op provincies en waterschappen gezamenlijk méér bezuinigd dan wat er jaarlijks in het provinciefonds omgaat. Daarbij heeft men dus geen boodschap aan de normering. Nu zal het CPB daar wel wat op afdingen, maar wanneer bij de uitvoering er niet zoveel geld bij de provincies te halen valt, zal snel het oog op het gemeentefonds vallen. Je moet het geld halen waar het zit, niet waar.

Maatschappelijk middenveld

Het kabinet presenteert niet alleen cijfers, maar ook een maatschappijvisie.¹⁵

Die is uitgesproken liberaal. Zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven, dat is ook goed voor de economie. Daarom moet ook de administratieve lastendruk worden teruggedrongen – u begrijpt nu waarom u onlangs naar het postkantoor moest om u te identificeren als klant van de Postbank.

Volgens het kabinet is er ook steeds meer ruimte voor de professional op de werkvloer, een merkwaardige bewering omdat de algemene perceptie is dat die vrijheid juist afneemt. Lees hoe leraren worden geterroriseerd door managers zonder enige affiniteit met kennisoverdracht, omdat alleen het aantal verstrekte diploma's telt. Alleen weet niemand wat je daartegen moet doen, zolang politiek en journalistiek juist eisen dat de overheid gedetailleerd verantwoording aflegt over de productie van de collectieve sector.

Het kabinet heeft in dat kader ook aandacht voor de rol van de gemeenten: zij kunnen zelf een oplossing zoeken voor de problematiek van hangjongeren, daar is geen Haags beleid voor nodig.¹⁶ Maar wanneer ze daarbij de politie willen inschakelen, zijn ze wel afhankelijk van een landelijke prioriteitstelling, zeker wanneer er een nationale politie komt. En ook wanneer gemeenten er meer geld aan willen besteden lopen ze vast op Haags beleid, want de OZB wordt met steeds meer regels omgeven.

Waar het kabinet het niet over

heeft, is de rol van het maatschappelijk middenveld, de *civil society*. Dat is merkwaardig met een premier die als oppositieleider nu juist de paarse kabinetten verweet op dat punt tekort te schieten.¹⁷ Dat geldt te meer nu het CDA na de nacht van Loesewies de meerderheid heeft in het kabinet. Het kan zijn dat Zalm geen behoefte had aan tegeltjeswijsheden over het maatschappelijk middenveld in de Miljoenennota. Maar je mag aannemen dat zo'n stuk toch ook uitgebreid wordt besproken in het kabinet.¹⁸ Kennelijk heeft het CDA zijn eigen maatschappijvisie ingeslikt. Waarom dan geen fusie met de VVD?

Noten

- 1 J.K.T. Postma, *Honderd jaar Miljoenennota*. Den Haag 2006: Sdu uitgevers.
- 2 P. Bordewijk, 'Een begroting gedomineerd door de gemeenteraadsverkiezingen', in *B&G* jg. 32 nr 10, oktober 2005, pp. 24-27.
- 3 MEV 2006 p. 59.
- 4 Miljoenennota 2007 voorwoord.
- 5 idem
- 6 Miljoenennota 2007 1.1.
- 7 Miljoenennota 2007 1.3.
- 8 Miljoenennota 2007 4.1.
- 9 MEV 2006 p. 103.
- 10 P. Bordewijk, 'Geen baan, geen inkomen', in *Sociaal bestek* jg. 68 nr 2, februari 2006, pp. 2-6.
- 11 Miljoenennota 2006 p. 16.
- 12 Miljoenennota 2007 1.2 p. 2.
- 13 Miljoenennota 2007 2.2 p. 4.
- 14 Begroting gemeentefonds 2007 3.3 p. 5.
- 15 Miljoenennota 2007 2.4.3.
- 16 Miljoenennota 2007 2.4.3 p. 5.
- 17 J.P. Balkenende, 'Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA', in *Zeven jaar paars – Tweëntwintigste* jaarboek voor het democratisch socialisme pp. 229-260.
- 18 Noot 1 p. 11/2.