

**MILJOENENNOTA 2006 IN
BELEIDSANALYTISCH
PERSPECTIEF: zij hieven het glas...**

door

Hans van Mierlo*

*** Prof Dr J.G.A. van Mierlo is als hoogleraar Openbare
Financiën verbonden aan de Faculteit der Economische
Wetenschappen en Bedrijfskunde, Vakgroep Algemene
Economie, van de Universiteit Maastricht**

30 september 2005

1. Inleiding: 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 Nota over de Toestand van 's Rijksfinanciën, die het tekstgedeelte betreft bij de Miljoenennota, begint Gerrit Zalm, onze Minister van Financiën voor het leven zo lijkt het, met: "Na jaren van kwakkelen lijkt de economie echt aan te trekken. Voor volgend jaar rekent het Centraal Planbureau op een groei van 2 ½ 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." En zo gaat het maar door in het Voorwoord. Ik weersta de verleiding om het hele Voorwoord maar 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-fractie leider en CDA-voorman Bert de Vries), 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 meer de gemiddelde loonstijgingen, de gemiddelde prijsstijgingen, de werkloosheid, de wereldhandel, de olieprijs, de koers van de euro en van de dollar.

Illustratief is in dit verband de tabel 2.2.1 op p. 14 van de Miljoenennota:

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

	1996-2000	2001-2005
BPP (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
Prijskoncurrentiepositie	1,6	-2,3

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 lastig ja (p. 15), 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 Verkenningen, 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 Financiering Oudedagsvoorziening (Commissie-Drees), 'Gespiegeld in de Tijd, De AOW in de Toekomst', uit 1987 wordt door achtereenvolgende kabinetten en onderzoekers geroepen, 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, maar in zijn recente boek 'Overmoed en Onbehagen. Het

hervormingskabinet-Balkenende' (2005) stelt oud-fractie leider 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 stellen in een artikel in De Volkskrant van 28 september 2005, 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 welvaartstaat 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 allemaal 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 kapitaaldekkingstelsel 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 miljard 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 om 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 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 Fortuijn 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 ten tijde van de verzuiling deze instellingen opgericht en bestuurd, het roemruchte Particulier Initiatief en het Maatschappelijk Middenveld. Met de ontzuiling zijn deze instellingen verstatelijkt en zijn zowel het beheer ervan als de macht overgenomen door politici en ambtenaren. Daarvan is het allemaal niet beter geworden maar slechter.

Met de moord op Pim Fortuijn 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 oplaaien. Recent onderzoek van het Sociaal-Cultureel Planbureau ('De Staat van Nederland', 2005) toont aan hoe diep de onvrede van de Nederlandse bevolking met hun politici en overheid wortelt. 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 ontombare 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 Hans Anker ('Kom in de Kring', 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." De nieuwe crisis staat al voor de deur: dat wordt de slag om de ziektekostenpremies op 1 januari aanstaande. 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.....