

BELEIDSARME BEGROTING? DIE HEBBEN WE ÉLKE PRINSJESDAG

(EN DIT IS WAAROM)

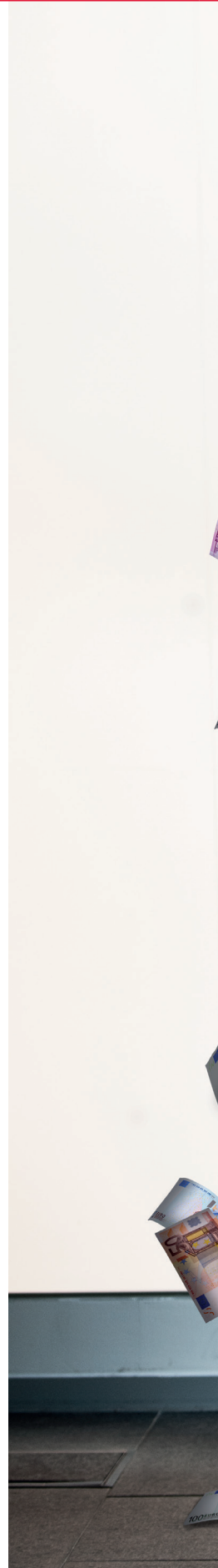
Bijna 270 miljard zal de Rijksoverheid volgend jaar binnenhalen en weer uitgeven, zo kunnen we opmaken uit de begroting voor 2018. Waarom grijpt eigenlijk nooit iemand de kans om op Prinsjesdag de boel volledig om te gooien? Plus vier economen over de vraag: wat zou er gebeuren als we dat wel doen?

Het is een gekke gedachte: een demissionair kabinet bepaalt waar we in 2018 een paar honderd miljard aan uitgeven. Overigens zónder veel nieuwe plannen. Want tja, een demissionair kabinet mag nu eenmaal geen nieuw beleid verzinnen waar het het volgende kabinet aan bindt. Al zullen de nieuwe kabinetsfracties (en oppositie) wel proberen in de Kamer of met amendementen hun verkiezingsbeloften waar te maken en middelen te reserveren op gebieden als pensioenen en veiligheid. Maar wat we dit jaar op Prinsjesdag te zien kregen, is een zogenoemde beleidsarme begroting. Waarin het beleid van het vorige

kabinet wordt doorgezet en er eigenlijk niets verandert. Behalve dan op het gebied van ouderenzorg (200 miljoen extra) en lerarsalarissen (270 miljoen extra).

PAARS, BLAUW, ROOD

Maar al die andere miljarden? Die liggen behoorlijk vast. Opvallend genoeg zijn de verschuivingen ook in andere jaren eigenlijk minimaal. De bedragen die worden uitgetrokken voor nieuw beleid zijn maar kruimels als je kijkt naar de echte bedragen: in 2017 was dat bijvoorbeeld 79 miljard voor sociale zekerheid, 75 miljard voor de zorg en 34 miljard







voor onderwijs. Verrassend? Nou, eigenlijk niet: de rest van de begroting zit namelijk vast. Muurvast. Of het kabinet nu paars, rood of blauw ziet: voor de begroting maakt het wonderlijk weinig uit.

POLITIEKE BESLISSINGEN

Bijna twintig jaar geleden deed bestuurskundige en socioloog Gijs van Loef hier al eens onderzoek naar. Hij legde alle rijksuitgaven vanaf 1979 naast elkaar, corrigeerde voor veranderingen in de samenstelling van departementen en kwam tot opmerkelijke conclusies. Van de begrotingen van ministeries bleek het overgrote deel constant. Een vergelijking van de miljoenennota van 1991 met die van 1994 liet zien dat alle mutaties van meer dan 100 miljoen (gulden) bij elkaar opgeteld 5 procent van de begroting uitmaakten. Van die mutaties werd bovendien slechts iets meer dan de helft verklaard door expliciete politieke beslissingen. Met andere woorden: maar 3 procent van de begroting werd beïnvloed doordat de politiek ergens mee stopte, ergens aan begon, of het anders ging doen.

VERSCHUIVINGEN

Natuurlijk is er de afgelopen tien jaar wel het een en ander gebeurd. De financiële crisis hakte er flink in en joeg de tekorten en de uitgaven aan sociale zekerheid omhoog. De vergrijzing laat het zorgbudget jaar na jaar flink groeien. De oude verdeelsleutel voor de departementen met het ministerie van Onderwijs altijd vooraan, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid steevast als tweede, is daarom enigszins op zijn kop gezet. Sociale bescherming staat nu op 1, gevolgd door volksgezondheid en onderwijs volgt op plaats 3.

Binnen de rijksinkomsten zijn de verschuivingen geringer geweest: btw en inkomstenbelastingen zorgen samen met de premies voor volksverzekeringen en werknemersverzekeringen nog altijd voor het leeuwendeel van het rijksbudget, gevolgd door de vennoot-

schapsbelasting en de accijnzen.

Slaapverwekkend dus die hele Prinsjesdag-exercitie. Waarom grijpt er nooit eens iemand de kans om het over alle miljarden te hebben en de boel eens volledig om te gooien? Het antwoord is simpel: dat kan helemaal niet!

ONBEHOORLIJK BESTUUR

Een aanzienlijk deel van de uitgaven ligt eenvoudigweg vast omdat de overheid verplichtingen is aangegaan. Zo willen ambtenaren doorgaans wel graag maandelijks hun salaris overgemaakt krijgen. Dat geldt ook voor allerlei subsidies die zijn toegezegd. Van de ene op de andere dag de geldkraan dichtdraaien kan niet. Dan zou de staat zich schuldig maken aan iets wat 'onbehoorlijk bestuur' genoemd wordt. Contracten moeten nageleefd worden, toezeggingen nagekomen, kortom alleen al op basis hiervan is een verandering van het uitgavenpatroon niet van de ene op de andere dag te realiseren. Want dat zou niet alleen tot enorme kosten vanwege aansprakelijkheidstelling leiden, maar van de overheid ook een uiterst onbetrouwbare partner maken.

ECONOMISCHE ONRUST

Zelfs als er geen juridische verplichting bestaat, is het niet gemakkelijk bestaand beleid om te buigen. Plotselinge veranderingen kunnen behoorlijk wat economische onrust veroorzaken. Stel de hypotheekrenteaftrek wordt, in plaats van heel geleidelijk, met ingang van morgen afgeschaft, dan is het niet ondenkbeeldig dat de woningmarkt volledig instort. En dát heeft weer enorme gevolgen voor de Nederlandse economie als geheel: die zou daar op zijn zachtst gezegd een behoorlijke tik van krijgen. Dat is ook precies de reden waarom de koerswijzigingen die de overheid wél doorvoert betrekkelijk geleidelijk verlopen. Overgangsregelingen smeren de gevolgen van het veranderende beleid over een aantal jaren uit. Om grote koopkrachtschokken of andere economische gevolgen te

**PAARS,
ROOD,
BLAUW:
VOOR
DE BE-
GROTING
MAAKT
HET
WEINIG
UIT**



dempen. En om juridische procedures te voorkomen.

STABIEL BELEID

Kortom, een stabiel beleid is veel waard. Bijvoorbeeld als het gaat om een goed investeringsklimaat. Maar het zorgt er ook voor dat het Nederlandse bedrijfsleven niet en masse zijn heil over de grens zoekt in een land waarin het politieke klimaat stabiel is.

De financiële ruimte voor een andere indeling van de overheidsuitgaven is dus beperkt. Zelfs als de overheidsinkomsten meer stijgen dan de uitgaven. Je zou denken dat er dan geld overblijft dat ingezet kan worden voor nieuw beleid. Maar om te voorkomen dat er al te juchend met geld gesmeten wordt, stellen kabinetten vaak begrotingsregels voor zichzelf vast. Die van het kabinet-Rutte II waren vooral gericht op het nakomen van de Europese begrotingsafspraken. Pas als aan de doelstellingen van het Stabiliteits- en Groei-pact is voldaan én er sprake is van een meerjarig overschot gaat de meevallerformule gelden: van het overschot moet dan 75 procent bestemd worden voor aflossing van de staatsschuld en 25 procent voor lastenverlichting. Geen wonder dat de kabinetsformatie een moeizaam gebeuren is: het aantal beschikbare miljarden om je als partij eens flink mee te profileren is zeer beperkt.

EVEN HYPOTHETISCH

Maar stel: we zouden alle redenen om voorzichtig om te gaan met grote verschuivingen op de begroting voor één keer wegdenken. En stel: onze belangrijkste doelstelling is om de Nederlandse economie zo sterk mogelijk te maken. Hoe zou de overheidsbegroting er dan uit moeten zien? Die vraag legde Forum voor aan hoogleraren Barbara Baarsma, Marcel Canoy, Bas Jacobs en Henriëtte Prast. Voor één keer *out of the box*. Online valt er veel meer te lezen, maar hiernaast vast een voorproefje:

PETER HILZ/HH



‘ER GEBEUREN GEKKE DINGEN’

Henriëtte Prast

Niet uitgaan van de ‘rationele burger’ maar van feitelijk gedrag. Dat is – kort samengevat – wat hoogleraar gedrags-economie Henriëtte Prast zou doen als ze de overheidsbegroting opnieuw kon inrichten. Dat leidt tot verrassende voorstellen: ‘Laat mensen vóór het invullen van hun belastingaangifte hun handtekening zetten en je haalt meer belastinginkomsten binnen.’

Kleine complicatie: ook politici gedragen zich niet altijd rationeel. ‘Beleidsmakers hebben de neiging om vast te houden aan eerder genomen besluiten. Oók als er inmiddels nieuwe feiten voorliggen die ondubbelzinnig aantonen dat bepaalde regelingen niet werken.’ En hoe gaan we het wensdenken over duurzaamheid te lijf?

Lees het hele interview met Henriëtte Prast op www.vno-ncw.nl/forum/prast

CO DE KRUIJF/HH



‘HOUD OP MET MINI-OPLOSSINGEN’

Marcel Canoy

Houd het simpel en timmer niet alles helemaal dicht. Die tip geeft econoom Marcel Canoy aan het nieuwe kabinet. Experimenteren, resultaten meten, aanpassen en uitrollen, zo zou het volgens hem moeten gaan. Uiteindelijk leidt dat tot beter overheidsbeleid en efficiëntere bestedingen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg.

‘We hoeven niet op elk detail van een behandeling een label te plakken waardoor artsen en verpleegkundigen de helft van hun tijd kwijt zijn aan het invullen van formulieren in plaats van het beter maken van patiënten. Dat maakt het systeem kwetsbaar, inefficiënt en frustrerend voor de mensen die erin werken.’

Lees het complete interview met Marcel Canoy op www.vno-ncw.nl/forum/canoy



EDWIN JANSEN/HH



BDE BRONSHOFF/HH

‘SCHAF DE VASTE CONTRACTEN AF’

Barbara Baarsma

Reken je niet rijk, waarschuwt econome Barbara Baarsma. Als je niet wilt parasiteren op toekomstige generaties moet je rekening houden met het houdbaarheids-saldo, stelt ze. En dat is op dit moment maar 1 miljard. ‘Dat is veel minder dan veel mensen denken.’

Wat niet betekent dat er niets kan gebeuren, stelt Baarsma: Schaf het lage btw-tarief af, suggereert ze. Zet het mes in de kerstboom aan aftrekposten en belastingtoeslagen. En schaf ook de vaste contracten af. Prikkel iedereen om zich vooral te blijven bijspijkeren. ‘Een groeipercentage van 2 procent is best mogelijk.’

Lees het complete interview met Barbara Baarsma op www.vno-ncw.nl/forum/baarsma

‘IK ZIE MEZELF ALS EEN SOORT INGENIEUR’

Bas Jacobs

Een echte belastingherziening, dat ziet Bas Jacobs als de grote opdracht voor het nieuwe kabinet. ‘De overheid zorgt ervoor dat mensen in het spitsuur van hun leven gigantisch sparen en financieel klem komen te zitten. Dat komt door de verplichte pensioenopbouw, maar ook de verplichte aflossing om de hypotheekrente te kunnen aftrekken.’

Weer economische logica aanbrengen achter de fiscale behandeling van kapitaalinkomen en vermogen, zou Nederland goed doen, meent de hoogleraar overheidsfinanciën. Stop met het subsidiëren van schuld en voer één tarief in voor alle soorten vermogen, is zijn advies. ‘Dan kan ook de lastendruk op arbeid zeer fors dalen en gaat de arbeidsmarkt veel beter functioneren.’

Lees het complete interview met Bas Jacobs op www.vno-ncw.nl/forum/jacobs ■