de markt': 'De twee aanjagers van de kapitalistische economie, het individuele verlangen naar meer en de vrije concurrentie, zetten het normen-en-waardenstelsel van een samenleving voortdurend onder druk.' In een democratie heeft de politiek de taak om door het organiseren van sociale zekerheid en het doorvoeren van sociale wetgeving tegenwicht te bieden aan de immorele gevolgen van de marktwerking.
Een samenleving wordt onleefbaar als alles rendabel moet zijn, schrijft Van Dam in 1996 ('De onrendabele klasse'): 'Daarom zou progressief Nederland zich vooral druk moeten maken over het in stand houden van waardevolle onrendabele activiteiten en het toegankelijk houden van alles wat de samenleving te bieden heeft voor de groep onrendabele medeburgers.' Deze opvatting van de rol van de politiek leidt in 2002 ('Leid ons niet in bekoring') tot de volgende verwoording van zijn socialistische wereldbeeld: 'Omdat normen en waarden een product zijn van de samenleving, moet je de samenleving zo veranderen dat die weer de normen of gedragsregels produceert waaraan men zich houdt.'

VASTE BEGINSELEN

Vaste beginselen geven de columns helderheid en continuïteit. Typisch sociaal-democratische onderwerpen die regelmatig terugkeren zijn de topinkomens ('De PvdA is veel te lang stil gebleven over de opmars van de nieuwe rijken, 1996), het sociale minimum ('Het wordt hoog tijd de uitkeringen op het minimumniveau structureel te verhogen, 1998) en Europa ('Europa dreigt een nachtmerrie te worden', 2001). Een vaak terugkerend onderwerp is de integratie. In 'Vreemdelingen in eigen land' (1995) stelt hij dat alle grote partijen kilo's boter op het hoofd hebben als het gaat om het doodzwijgen van de problemen in de wijken. 'Als de woningmarkt te veel wordt gedomineerd door het marktmechanisme ontstaat er vanzelf een segregatie naar opleiding en inkomen', schrijft van Dam op 27 april 2000. Daarom pleit hij in 2004 voor een actief spreidingsbeleid: 'Woningcorporaties moeten worden gedwongen een deel van hun vrijkomende woningen daarvoor beschikbaar te stellen. Om in de steden tot een evenwichtige samenstelling van de bevolking te komen is verplichte spreiding niet nodig. De meeste allochtonen wonen het liefst in een gemengde wijk.'
De columns van Van Dam zijn soms persoonlijk. Zo neemt hij in 2000 afscheid van zijn hond Tsjov. Meestal zijn persoonlijke zaken ook politiek. Op 21 september 2001 verdedigt Van Dam zich tegenover Ronald Plasterk. Deze collega-columnist ergerde zich aan de opvatting van Van Dam dat de Amerikaanse politiek tegenover Israel in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de haat tegen de Verenigde Staten. Persoonlijk zijn ook de commentaren van Van Dam op ontwikkelingen binnen de PvdA. 'Niet de visie, maar de haalbaarheid is de richtingwijzer voor het beleid geworden' (1999). Het debat over de oorlog in Irak, waar Bos steun aan gaf, leidt tot de verzuchting 'dat ik me tegenover mijn huisgenoot geneerde dat ik ooit deel heb uitgemaakt van de Tweede Kamer' (2003). Over de neoliberale politiek van de huidige regering zegt hij: 'Als de PvdA meeregeert, gaat het langzamer, maar er wordt geen maatregel van de vorige regering teruggedraaid. Meedeinend op de golven van de tijdgeest wordt af en toe een plastic roos gelegd op het graf van een ideaal' (2007).
De aanval op Bos in aanloop naar de verkiezingen van november 2006 was ingegeven door de discussies over de vergrijzing, eveneens een terugkerend thema in zijn columns. Hij had als eerste forse kritiek op de onderzoeken van het Centraal Planbureau. Politici gebruiken deze cijfers om doemscenario's te schetsen en de geesten rijp te maken voor afbraak van de sociale zekerheid. Directeur Paul Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau noemde de SP conservatief, omdat deze partij de verzorgingsstaat wil behouden. Van Dam reageert dat in een democratie de markteconomie niet kan zonder de aanvulling van de verzorgingsstaat: 'Mensen die in de vooruitgang geloofden, wilden de onrechtvaardigheden van dat laisser faire niet als een gegeven accepteren en hebben decennia gevochten voor het principe dat iedereen gelijk is voor de wet en dat iedereen recht heeft op een volwaardige deelname aan de samenleving' (21 december 2006).
In de lange column 'De droom sterft niet en daarom heb ik SP gestemd' (23 november 2006) legt Van Dam uit waarom hij in die partij steeds meer terugvindt van 'een sociaal-democratische partij waarin ik me thuis voel.' Want 'het is altijd een sociaal-economisch uitgangspunt geweest dat omstandigheden die niet deugen, mensen baren die niet deugen. Niet de mensen, maar de omstandigheden moeten dus keihard worden aangepakt.' Deze keuze van Marcel van Dam was niet een keuze tegen de PvdA. Het was een keuze voor zijn eigen socialisme.

Marcel van Dam, *Het lange afscheid. Columns*
Amsterdam, De Volkskrant /Meulenhoff 2007
ISBN: 9789029080569
Prijs: € 16,50

COLLECTIEVE INKOMSTEN EN OVERHEIDSSCHULD IN NEDERLAND

Tekst: Geert Reuten (Eerste Kamerlid voor de SP en Universitair Hoofddocent Economie, UvA) Foto: Gerard Til / Hollandse Hoogte

De geleidelijke vermindering van het Nederlandse overheidstekort vanaf 1983 (versterkt na 1995) is hoofdzakelijk te verklaren uit de uitverkoop van staatsbedrijven. De ministers Kok (PvdA) en Zalm (VVD) privatiseerden belangrijke delen van de Nederlandse economie; daardoor leken ze het financieel goed te doen. Maar het vermogen van de Nederlandse staat (het vermogen van ons samen) schoot hier niets mee op. In feite ging het hier om een boekhoudkundige truc ingegeven door "Brusselse" normen. Een echt financieel kunststuk werd uitgehaald onder de vermaledijde sociaal-democratische PvdA-premier Den Uyl in de jaren 1970. Onder zijn bewind bereikte de staatschuld een nooit eerder of later bereikt minimum (voorzover de statistieken teruggaan) terwijl tegelijkertijd het bezit aan bedrijven relatief het drievoudige van thans was. Ook was de belastingdruk vrijwel gelijk aan die onder Zalm.

INLEIDING

In *Spanning* van maart behandelden we de Nederlandse collectieve uitgaven in de periode 1970-2007. We concludeerden daar dat een aantal gangbare opvattingen over wie verantwoordelijk waren voor de groei en afname daarvan, feitelijke onjuist zijn. Onder de regering van PvdA-er Den Uyl namen de uitgaven relatief fors toe, maar een even forse toename was er onder regeringen van CDA-VVD en onder deze bereikten de uitgaven in de jaren 1980 zelfs het hoogtepunt. De scherpste uitgavendaling werd vervolgens bewerkstelligd onder regeringen met PvdA-deelname. Gemiddeld genomen blijken CDA, PvdA en VVD tamelijk inwisselbaar te zijn geweest in hun uitgavenpolitiek. In deze aflevering kijken we naar de overheidsinkomsten en naar het verschil tussen inkomsten en uitgaven: het begrotingssaldo. Tekorten resulteren in toename van de overheidsschuld (en overschotten resulteren in een vermindering van de schuld).
Om de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsinkomsten (belastingen, premies, en o.a. inkomsten uit overheidsbedrijven) te begrijpen, moeten we eerst vrij uitgebreid ingaan op de betekenis van het 'begrotingssaldo' en de schuld van de overheid. (Strikt genomen spreken we bij premie-inkomsten over collectieve inkomsten en niet van 'overheidsinkomsten'; onder de 'collectieve sector' wordt verstaan 'de overheid in enge zin' plus de sociale zekerheid en gezondheidszorg waarvoor premies worden betaald. In dit artikel vermijd ik dit onderscheid.)

EENDUIDIGE CIJFERS EN NORMEN?

Overheidsbegrotingen zijn voer voor specialisten. Wie denkt dat cijfers altijd een eenduidig verhaal vertellen, komt bedrogen uit. De beeldvorming die er rond cijfers ontstaat, is maar al te vaak niet terecht. "Brussel" verlangt dat de overheidsuitgaven en -inkomsten vrijwel in evenwicht zijn. Dat klinkt redelijk. Maar als er extra investeringen nodig zijn, dan is dit helemaal niet redelijk – zoals iedere ondernemer weet. Je moet naar de inhoud kijken en boekhoudkunde moet daarbij slechts een hulpmiddel zijn. Ook de normen die Brussel hanteert voor de staatsschuld (de collectieve schuld) lijken redelijk en keihard. Maar in feite

zijn ze eenzijdig en lokken ze boekhoudkundige trucs uit (die voor sommigen ideologisch weer goed van pas komen). Zo levert verkoop van staatsbezit en de ermee gepaard gaande privatisering een verbetering van de Brusselse schuldnormen, terwijl de staat (wij allen samen) daar qua vermogen niets mee opschiet(en). Brussel kijkt naar de schulden (bruto schuld) maar niet naar het bezit dat daartegenover staat. Als bedrijven zo tewerk zouden gaan, zouden ze voor gek worden verklaard. Deze (ideologische) Brusselse normen hebben grote invloed gehad op de Nederlandse economische politiek. Laten we er wat dieper op ingaan.

BRUTO SCHULD

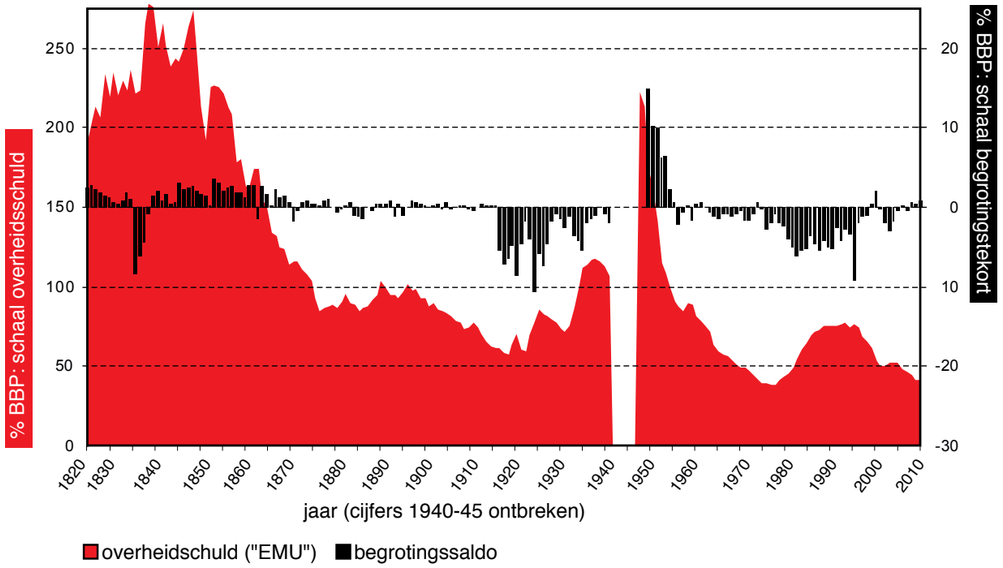
Binnen de Europese Unie (EU) vormen de eurolanden de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU). Voor landen die lid zijn van de EMU geldt de 'norm' dat ze niet zomaar veel meer mogen uitgeven dan dat ze binnenkrijgen. Zo voorkom je schulden en zadel je toekomstige generaties niet met extra lasten op. Een andere EMU-norm is dat landen die al relatief hoge schulden hebben, verplicht zijn deze te verminderen.[1] Dat klinkt allemaal logisch. Toch is er met deze normen iets vreemds aan de hand. Bij de eerste norm (uitgaven en inkomsten) spelen de soort uitgaven géén rol. Maar soms kan het heel verstandig zijn om tijdelijk extra uitgaven te doen bovenop de inkomsten, bijvoorbeeld als het om extra investeringen gaat die zichzelf later weer terugverdienen – bij bedrijven is dat heel gewoon. En bij de tweede norm wordt slechts gekeken naar de zogenaamde bruto schuld van de overheid, en niet naar wat daar aan bezittingen tegenover staat. Stel dat iemand een bruto schuld heeft van €100.000 dan maakt het nogal wat uit of daar al dan niet een bezitting tegenover staat. Als deze persoon een huis bezit van €150.000 dan is zijn netto vermogen €50.000 in de plus (anders gezegd: hij heeft wel een 'bruto schuld' maar geen 'netto schuld'). Merkwaardig genoeg wordt bij de EMU-definitie van overheidschuld slechts naar de 'bruto schuld' gekeken. De investeringen en bezittingen van de overheid spelen geen rol! (Bij die bezittingen gaat het o.a. om gebouwen en om 'infrastructuur', d.w.z. water- en luchthavens, en 'netten' zoals auto- en spoorwegen of water-, elektriciteits-, gas- en communicatienetten.) Als bedrijven zich zouden fixeren op de bruto schuld dan zouden vrijwel alle bedrijven in een belabberde situatie verkeren! Schuld op zich zegt niet zo veel. Wél of en hoe ermee belegd en geïnvesteerd is.

HISTORISCH PERSPECTIEF

Dadelijk zullen we zien hoe deze merkwaardige EMU-definitie een rol is gaan spelen in de Nederlandse economische politiek. Maar het is goed om deze waan van de dag eerst te relativeren door die in historisch perspectief te plaatsen. In 2007 ligt de Nederlandse "bruto overheidsschuld" net onder de 50% van het Bruto Binnenlands Product (BBP – zie het kader op pagina 15). Het rode vlak in Grafiek 1 laat zien dat deze in de afgelopen 200 jaar doorgaans op een fors hoger niveau lag. De laagste schuld (38% BBP) werd bereikt in 1977 onder de regering Den Uyl (PvdA–KVP–ARP–d66–PPR). De verdubbeling ervan (tot 77% BBP) kwam tot stand in 1993 onder Lubbers-III (CDA–PvdA, met Kok op Financiën).

Vervolgens was het duo Kok-Zalm verantwoordelijk voor de afbouw tot rond de 50% BBP in 2002 (verderop zullen we zien met welke 'truc' dit bereikt werd). In Grafiek 1 is bovenop de roodgekleurde reeks van de overheidsschuld een tweede reeks geplakt. Deze tweede reeks (zwart, met schaal op de rechter as) geeft het begrotingssaldo (verschil tussen inkomsten en uitgaven). Deze laat zien dat de afbouw van de overheidsschuld na 1993/96 niet gerealiseerd werd door het creëren van begrotingsoverschotten (er was slechts een incidentele uitschieter van +2% BBP in 2000).[2]

GRAFIEK 1. BRUTO OVERHEIDSSCHULD EN BEGROTINGSSALDO 1820-2007 (EN PLAN 2011)



Bron: Grafische bewerking van data verzameld door Frits Bos (*Tijdreeksen Overheidsfinanciën*, CPB, 2007)

Tabel 1. Vermogensbalans Overheid (in miljard euro): uitgangssituatie

Bezittingen (Activa)		Schulden (Passiva)	
Gebouwen, infrastructuur, gasvoorraad enz.	400		
Aandelen in en leningen aan bedrijven	150	Staatsobligaties en andere leningen	250
Bruto bezit	550	*Bruto schuld* (= EMU-schuld)	250
		Netto vermogen (550-250 =)	300
	550		550

Tabel 2. Vermogensbalans Overheid (in miljard euro): na verkoop aandelen (wijziging in rood)

Bezittingen (Activa)		Schulden (Passiva)	
Gebouwen, infrastructuur, gasvoorraad enz.	400		
Aandelen in en leningen aan bedrijven	100	Staatsobligaties en andere leningen	200
Bruto bezit	500	*Bruto schuld* (= EMU-schuld)	200
		Netto vermogen (500-200 =)	300
	500		500

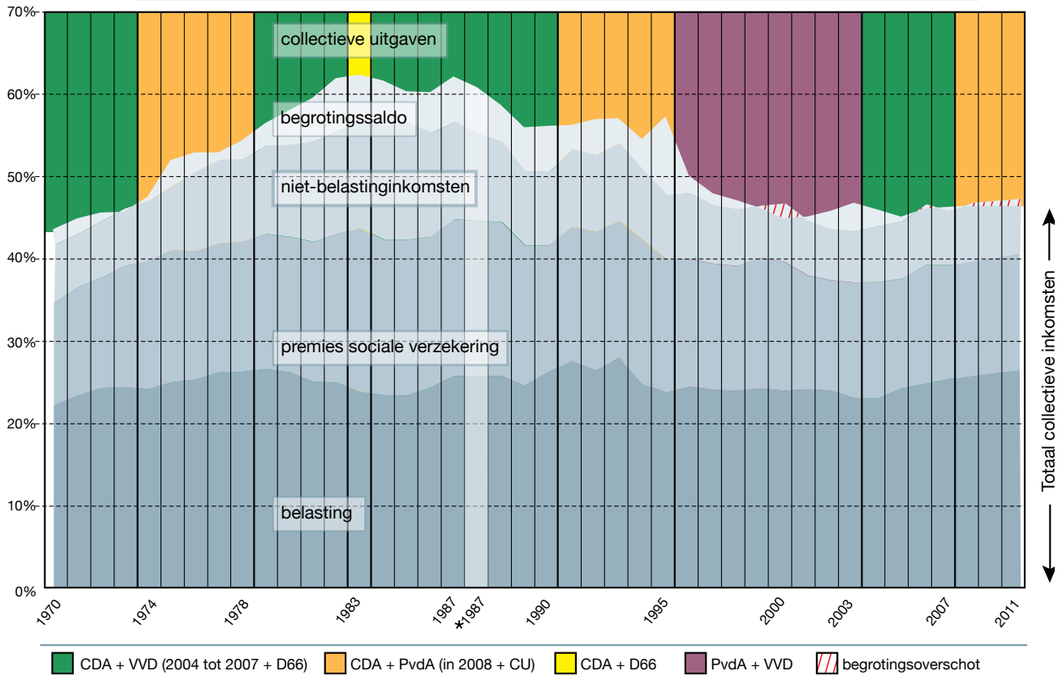
MINDER SCHULD, GELIJK VERMOGEN

Enerzijds speelde bij de schuldvermindering de relatieve vermindering van het begrotingstekort een rol (de groei van de schuld was kleiner dan de groei van het BBP). Anderzijds was vooral van belang dat een deel van de collectieve eigendom van bedrijven in de verkoop werd gedaan.[3] Om te zien hoe deze een rol speelde, kijken we, om het eenvoudig te houden, naar een fictieve vermogensbalans van de overheid. Zo'n balans kan ieder ook voor zichzelf maken: aan de linkerkant schrijf je al je bezittingen – en ook dat wat je nog van anderen tegoed hebt – aan de rechterkant je schulden; het verschil tussen de twee geeft dan je netto vermogen, dat hopelijk in de plus staat maar ook in de min zou kunnen staan. Zie tabel 1.

Stel dat het BPP 500 is, dan is de bruto overheidsschuld in dit voorbeeld 50% van het BBP (namelijk 250/500). De overheid verkoopt nu 50 aan aandelen, en hiervan wordt een deel van de bruto schuld afgelost (250-50). Dan wordt de balans zoals weergegeven in tabel 2.

In termen van het BBP is de bruto schuld dan 200/500 = 40% (minder schuld dus, zo lijkt het). Maar de overheid is er niet rijker of armer door geworden (het netto vermogen blijft 300)! Verder staan tegenover minder rente-uitgaven op staatsobligaties ook minder dividend- en rente-inkomsten (deze inkomsten maken deel uit van de niet-belastinginkomsten van de overheid, zoals het in jargon heet). Het gaat hier dus eigenlijk om een boekhoudkundige truc die opgeroepen wordt door de EMU-norm van 'slechts kijken naar bruto schuld'. Politiek 'rechts' komt dit ideologisch goed uit want daar is men niet gesteld op bedrijven die van ons allemaal zijn; Kok sloot zich hierbij aan.

GRAFIEK 2. COLLECTIEVE INKOMSTEN EN TOTAAL UITGAVEN, NEDERLAND 1970-2007 EN PLAN 2008-11 (IN %BBP)



Bron grafiek 2 en 3: eigen bewerking op basis van data CPB, *Macro Economische Verkenning 2008*, CPB, *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2008*, en *Staatsalmanak 2008* (SDU). * In 1987 voerde het CBS een belangrijke statistische herziening door. Voor de vergelijking is het jaar 1987 voor en na de revisie weergegeven. Zo ligt het BBP in 1987 na revisie 1,2% lager.
(Zie *Spanning* maart 2008 voor uitleg over de begroting die toegerekend wordt aan een regering.)

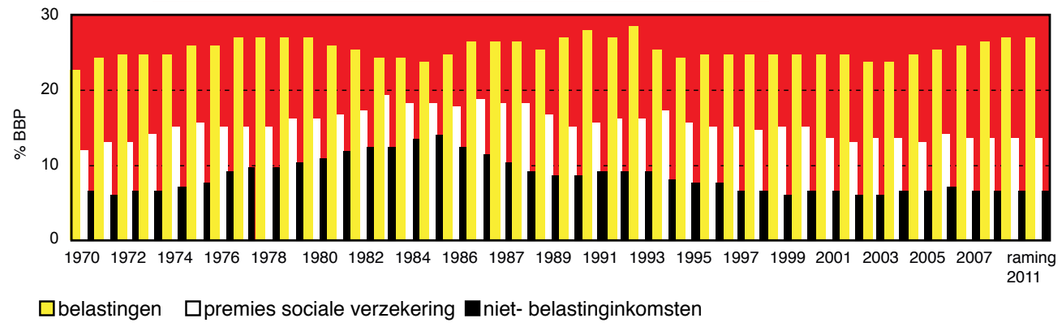
COLLECTIEVE INKOMSTEN

Tegen deze achtergrond kijken we nu eerst opnieuw naar de ontwikkeling van de collectieve uitgaven 1970-2007 (zie het maart-nummer van *Spanning*), aangegeven door de bovenste lijn in Grafiek 2. Onder CDA–VVD bereiken deze een top tussen 1983 en 1987, waarna een forse daling inzet tot 2000. De piek 1995 is het gevolg van extra uitgaven door de afkoop van subsidies aan woningbouwcorporaties (ook terug te vinden in het begrotingstekort dat jaar in grafiek 1). Het ging hier om een relatief gigantisch bedrag van bijna 15 miljard euro (bijna 5% BBP).[4] We bezien nu hoe deze collectieve uitgaven gefinancierd werden door collectieve inkomsten. Grafiek 2 toont de opeenstapeling van de diverse componenten van deze collectieve inkomsten, uitgedrukt als aandeel in het BBP. In 2007 ligt het totaal van dit aandeel net onder de 50%.

We zien dat de belastinginkomsten (1e vlak van onder) over de hele periode vrij stabiel zijn. Dit geldt in mindere mate voor de premie-inkomsten (2e vlak van onder – deze reflecteren ten dele de vermindering van sociale uitkeringen). De relatief sterkste fluctuatie treedt op bij de 'niet-belastinginkomsten' (3e vlak van onder). Beter is dit te zien in de niet-gestapelde Grafiek 3 (in Grafiek 2 zijn de kolommen uit Grafiek 3 op elkaar gestapeld.).

Deze niet-belastinginkomsten bereiken een top in 1985 op 14% BBP en lopen dan terug naar tussen de 6 tot 7% BBP vanaf 1997. Belangrijke verklaring hiervoor is de eerder besproken uitverkoop van overheidsbedrijven.[5] Tussen 1983 en 2007 loopt dit bezit van de overheid terug van 45% tot 24% van het BBP.[6] In prijzen van 2007 gaat het dan om zo'n 117 miljard euro (de verkoop betref bedrijven zoals de Postbank, KPN Telecom, TNT Post, DSM, Hoogovens/Corus, KLM, NOB, Connexxion). Dit brengt met zich mee dat dividenden (en rente bij leningen) van deze bedrijven geen collectieve inkomsten meer vormen. Deze inkomsten lopen terug van jaarlijks bijna 4% BBP begin jaren 1980 tot 1% BBP in 2003.[7] In prijzen van 2007 komt dat verschil neer op zo'n 16½ miljard euro per jaar.

GRAFIEK 3. COLLECTIEVE INKOMSTEN 1970-2007 (EN PLAN TOT 2011)



KUNSTSTUKJES?

In Grafiek 2 toont het 4e vlak van onder het begrotingssaldo (verschil tussen jaarlijkse inkomsten en uitgaven). Dit was van 1974 tot 1999 een begrotingstekort: de som van belastingen, premies en niet-belastinginkomsten was onvoldoende om het geheel van de uitgaven te financieren; de overheid leent dan het verschil. (Het gearceerde vlak geeft een overschot aan.) De geleidelijke vermindering van het tekort vanaf 1983 (versterkt na 1995) is hoofdzakelijk te verklaren uit de genoemde uitverkoop van bedrijven. Voorzover Kok en Zalm een kunststukje uithaalden, lag dat hierin. Zij privatiseerden belangrijke delen van de Nederlandse economie, waardoor het leek dat zij het financieel goed gedaan hadden. Maar tegelijkertijd blijkt uit de cijfers ook dat Zalm helemaal geen meester in de 'lastenverlichting' was. Sterker nog, onder zijn bewind nam de belastingdruk zelfs toe, terwijl de premies summier daalden. Op de begroting die hij erfde (1995) stond de som van premies en belastingen op 40,2% BBP; op zijn laatste begroting (2007) kwam deze niet lager uit dan 39,5% BBP. Meester van de belastingverlaging was hij evenmin: hij begon hier met 25% BBP en eindigde hoger met 25,9% BBP.
Dat verschilt niet veel van de cijfers die het kabinet-Den Uyl dertig jaar geleden presenteerde. Den Uyl eindigde zijn laatste begroting (1978) met de som van belastingen en premies op 42,3% en de belastingen op 26,8%. Tegelijkertijd bereikte de bruto overheidsschuld onder zijn regering het laagste punt ooit (±38%), althans voorzover de statistieken terug gaan. En dat terwijl de overheid (wij samen dus) toentertijd veel bedrijfsbezittingen had. Het collectieve netto vermogen (het verschil tussen enerzijds de bruto schuld, en anderzijds het bruto bezit waaronder het collectief bedrijvenbezit) stond in 1978 op een mooie 155% BBP. In 2007 was dit afgebroken tot 55% BBP.[8] In prijzen van 2007 een verschil van 555 miljard euro.
Dit tekent de teloorgang van de Nederlandse economische politiek. Het tekent ook het absurde (ideologische) keurslijf van de EMU-normen voor de begrotingspolitiek: wel scherp letten op geld dat je geleend hebt (bruto schuld) maar niet kijken naar wat je bezit aan bedrijven en investeringen in infrastructuur en gebouwen.

Het Bruto Binnenlands Product (BBP) als maatstaf

Het BBP is gelijk aan de som van alle binnenlandse inkomens (arbeidsinkomen en kapitaalinkomen) plus de inkomsten die dienen voor de afschrijving van investeringen (veroudering van gebouwen en machines; door herinvestering hiervan blijft het niveau van eerdere investeringen gelijk). Het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP levert een redelijk goede maatstaf om ontwikkelingen in de tijd te vergelijken. Je hebt daarmee geen last van vertekening door inflatie. Het idee is dat een grootheid 'constant' is als deze meegroeit met de groei van het BBP (dat zouden we in de grafieken terugzien als een horizontale lijn). Indien de overheid niet zou reageren op recessies dan meet je in een recessie echter een relatieve stijging van de uitgaven (1975, 1981-82, 1987, 1993, 2002-03) omdat dan het BBP zelf weinig groeit of zelfs krimpt; het omgekeerde geldt voor een hoogconjunctuur (het BBP groeit dan extra, maar de uitgaven doorgaans niet).

1 De norm is een maximum van 60% van het BBP.
2 Deze uitschieter had van doen met de opbrengst in dat jaar uit de verkoop van frequenties voor mobiele telefoon- en andere netwerken (de UMTS-veiling).
3 Er is een verband tussen deze twee factoren. M.n. door de verkoop van bedrijven kon de (zo dalende) groei van de schuld kleiner worden dan de groei van het BBP.
4 De overheid had in de loop derjaren leningen verstrekt aan de corporaties (geboekt aan de bezitzijde van de overheidsbalans). Met de afkoopsom losten de corporaties deze leningen grotendeels af, waardoor het financieel bezit van de overheid dus afnam (alsmede de rente-inkomsten daaruit).
5 Ook genoemd: 'deelnemingen' (aandelen in en leningen aan bedrijven).
6 Zie CPB, CEP, blz 140.
7 Frits Bos, CPB document 109 (2006), blz. 65.
8 Cijfers ontleend aan Frits Bos, CPB document 150 (2007), blz. 34.