



Jaarboek Overheids- financiën

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

2014

Jaarboek Overheidsfinanciën 2014

Jaarboek Overheidsfinanciën 2014

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Inhoud

Woord vooraf	7
Voornaamste bevindingen	9
Auteurs	19
Afkortingen	21
1 De Nederlandse economie <i>J.H.M. Donders</i>	25
2 Overheidsfinanciën en sociale zekerheid <i>C.A. de Kam</i>	49
3 Gezondheidszorg <i>E.J. Pommer en A.G.J. van der Torre</i>	69
4 Drie decentralisaties in het sociale domein <i>G.A. van Nijendaal</i>	85
5 Overheid: personeel en organisatie <i>C.A. de Kam en P.J.M. Wilms</i>	101
6 Europese coördinatie van economisch beleid en begrotingsbeleid <i>D. Balestra, C.P.S. van Duin en W.M. Masselink</i>	117
7 Gaan betere regulering en beter toezicht bijdragen aan een stabiel bankwezen? <i>W.W. Boonstra en Y.B. de Vries</i>	133
Register	153

Woord vooraf

In het najaar van 2013 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van meer dan 300 miljard euro ter beschikking te stellen. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijk verplichte sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen tienduizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor nodig zijn en hoe die uitgaven zullen worden gefinancierd.

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Vanzelfsprekend zijn politici en hun ambtelijke medewerkers geneigd om plannen en de effecten van bestaand en nieuw beleid in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Die neiging is maar al te menselijk, en zij is als aandrift bij besluitvormingsprocessen in de collectieve sector goed verklaarbaar. Des te belangrijker is het dat begrotingscijfers en het daaraan ten grondslag liggende overheidsbeleid met gepaste distantie worden gezien en geanalyseerd.

Met dat oogmerk heeft het bestuur van de in 2002 opgerichte Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën (WDS) besloten om, te beginnen in 2003, een jaarboek uit te brengen. Het jaarboek dat u in handen hebt, is het twaalfde in de reeks. De WDS ontplooit haar activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en de inkomsten van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven.

Behalve dit jaarboek, geeft de stichting met dat doel het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift langs elektronische weg raadplegen via de website van de stichting: www.wimdreesstichting.nl.

Daarnaast organiseert de stichting debatbijeenkomsten en zijn inmiddels vijf monografieën in de reeks Dreesforum verschenen. Later dit jaar verschijnt het zesde deel in deze reeks.

Invalshoek en structuur van het jaarboek

De gevolgen van de grote recessie voor de overheidsfinanciën vormen een rode draad in deze twaalfde aflevering van het jaarboek, dat verder grotendeels de gebruikelijke opzet heeft. Opnieuw zijn de hoofdstukken gegroepeerd in twee blokken.

De beschouwingen en analyses in het eerste blok zijn georganiseerd naar bestuurslagen en sectoren. Het omvat vier hoofdstukken. Het openingshoofdstuk presenteert een samenvattend beeld van overwegend teleurstellende ontwikkelingen in de Nederlandse economie in de periode 2008-2014. Die raken de financiën van de collectieve sector en zijn terug te zien in het toegenomen beroep op de sociale zekerheid (hoofdstuk 2). In het derde hoofdstuk krijgt de collectief gefinancierde gezondheidszorg (inclusief de jeugdzorg) aandacht. Daarbij ligt de nadruk op voorzieningen voor langdurige zorg, die voor een fors deel worden overgeheveld naar de

gemeenten. Het betreft twee van de drie grote decentralisaties in het sociale domein, die centraal staan in het vierde hoofdstuk.

Het tweede blok omvat traditiegetrouw bijdragen over specifieke onderwerpen en beleids-terreinen. Personeel en organisatie van de overheid komen aan de orde in hoofdstuk 5. De toenemende bemoeienis van instellingen van de Europese Unie met economie en overheidsbe-groting van de lidstaten is het onderwerp van hoofdstuk 6. Het slothoofdstuk bespreekt de rol van het bankwezen en schenkt aandacht aan in gang gezette maatregelen die beogen de kans op een nieuwe bankencrisis aanzienlijk te verkleinen.

Deadline en peildatum regelingen en tarieven

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op begrotingsdocumenten die de regering op de derde dinsdag van september 2013 openbaar heeft gemaakt. Zij hebben hun bijdrage op persoonlijke titel geschreven.

De kopij bereikte de eindredactie tussen half december 2013 en half januari 2014. Hierdoor konden ook veel na Prinsjesdag beschikbaar gekomen cijfers en ontwikkelingen nog worden verwerkt. Dit betreft bijvoorbeeld de *Begrotingsafspraken 2014* en het pensioenakkoord. Het beeld van economie en overheidsfinanciën in de eerste twee hoofdstukken strookt met dat in de *Macro Economische Verkenning 2014*, zoals geactualiseerd in de *Decemberraming 2013* van het Centraal Plan-bureau. De geredigeerde kopij is begin februari bij de vormgever ingeleverd. Als gevolg van dit productieschema kon tevens rekening worden gehouden met enkele ontwikkelingen die zich na 1 januari 2014 hebben voorgedaan.

De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2014, tenzij anders is aangegeven.

Dankbetuiging

De eindredactie is veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze twaalfde editie van het jaarboek hebben geleverd. Een speciaal woord van dank gaat naar de heer Huug Schipper (Studio Tint), die de productie van het jaarboek in goede banen heeft geleid.

Flip de Kam

Jan Donders

Voor naamste bevindingen

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van de analyses in het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Deze 'speed read' is voor rekening van de beide eindredacteuren en komt niet op het conto van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

De Nederlandse economie (hoofdstuk 1)

Onze economie presteerde de afgelopen jaren in internationaal perspectief ronduit slecht. Eerder trok ons land over de grenzen juist de aandacht door zijn relatief hoge groeicijfers. Het openingshoofdstuk biedt een terugblik op de ruim vijf jaar die zijn verstreken sinds het uitbreken van de grote recessie in 2008. Aanvankelijk dachten veel economen dat sprake was van een scherpe conjuncturele neergang, die het niveau van de economische activiteit slechts tijdelijk zou verlagen. Al snel groeide het besef dat de slechte prestaties van de economie in hoge mate moesten worden toegeschreven aan een tegenvallende structurele economische groei. Dat besef nam toe, naarmate de economische problemen langer aanhielden.

Voor het antwoord op de vraag hoe met het economische en budgettaire beleid het beste op een groeivertraging kan worden gereageerd maakt het veel uit of deze vertraging conjunctureel dan wel structureel van aard is. Het scheiden van de bedoelde conjuncturele en structurele component is evenwel niet eenvoudig. Om diezelfde reden is het evenmin gemakkelijk om de structurele situatie van de overheidsfinanciën te duiden. Dit is van bijzonder belang voor de lidstaten van de Europese Unie, die met elkaar afspraken hebben gemaakt over het na te streven structurele saldo van de overheidsbegroting.

Het openingshoofdstuk doet uit de doeken hoe het structurele begrotingssaldo bij toepassing van de 'Brusselse' methode wordt geraamd. Deze methode maakt gebruik van wat de economische theorie te zeggen heeft over de drijvende krachten achter de structurele groei van de economie. De hoop is echter ijdel gebleken dat zij vrij robuuste ramingen van de structurele economische groei kan produceren. Er blijken soms aanzienlijke bijstellingen nodig te zijn van de geraamde structurele groei, ook voor het verleden. Deze bijstellingen werken door in het geraamde structurele begrotingssaldo. Dit heeft het enthousiasme over dit saldo als hulpmiddel bij het voeren van begrotingsbeleid niet vergroot. Toch is dit geen reden om het structurele begrotingssaldo uit de gereedschapskist van de beleidsmaker te verwijderen. De economische ontwikkeling is in hoge mate onzeker, en dat geldt dus ook voor het structurele begrotingssaldo. Zou bij het uitstippelen van overheidsbeleid alle onzekere informatie buiten beschouwing blijven, dan zouden beslissingen stellig niet beter uitpakken dan nu het geval is. Alle onzekerheid over de exacte ontwikkeling van het structurele bruto binnenlands product (bbp) en daarmee van het structurele begrotingstekort neemt overigens niet weg, dat het geen enkele twijfel lijdt dat het structurele bbp door de grote recessie flink is geraakt en dat niet alleen het feitelijke, maar ook het structurele begrotingstekort daardoor sterk is toegenomen.

De economische crisis heeft geleid tot een duidelijke stijging van de collectieve-uitgavenquote. Terwijl het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp in 2007 gelijk was aan dik 45 procent, ligt dit aandeel in 2014 hoogstwaarschijnlijk boven de 50 procent. Deze expansie heeft

een discussie op gang gebracht over de gewenste omvang van de overheidssector. Uiteraard moet het streven zijn gericht op het bereiken van een omvang van de overheidsbemoeyenis met de economie die de maatschappelijke welvaart in ruime zin zo hoog mogelijk opvoert. Economen zijn echter niet in staat alle gevolgen voor de maatschappelijke welvaart van een uiteenlopend peil van de collectieve-uitgavenquote in kaart te brengen. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om bij de beleidsvoorbereiding zo veel mogelijk informatie te verzamelen over de maatschappelijke baten en kosten van uiteenlopende maatregelen die de omvang van de collectieve-uitgavenquote veranderen. Economen kunnen op dit gebied bijzonder nuttig werk verrichten. Uiteindelijk moeten langs democratische weg gekozen politici de knopen doorhakken. Wanneer het goed is, vertalen die volksvertegenwoordigers de voorkeuren van hun kiezers in het gevoerde overheidsbeleid.

Overheidsfinanciën en sociale zekerheid (hoofdstuk 2)

De rijksbegroting voor het jaar 2014 is de eerste begroting waar het kabinet-Rutte II zijn eigen stempel op kan zetten. Op essentiële punten – het zorgstelsel, de volkshuisvesting, werkloosheidsverzekering, aanvullende pensioenen – is het regeerakkoord in het eerste regeringsjaar bijgesteld, om zodoende op de genoemde onderdelen onmisbaar geachte steun voor het beleid te verwerven van de sociale partners, onderscheidenlijk van enkele ‘constructieve’ oppositiepartijen. Dit hoofdstuk vat het regeerakkoord nog eens beknopt samen, met een vooruitblik op de cijfers voor de gehele lopende kabinetsperiode. Daarna volgt een schets van enkele hoofdlijnen van de financiën van het Rijk en de collectieve sector, op basis van de stukken die het kabinet op Prinsjesdag heeft gepresenteerd. Ook het nadien met drie oppositiepartijen gesloten *Begrotingsakkoord 2014* krijgt hierbij aandacht. Anders dan het kabinet suggereert, leggen lastenverzwaringen (18 miljard euro) en ombuigingen (20 miljard euro) bij de tekortverbeterende maatregelen in de periode 2011-2014 nagenoeg evenveel gewicht in de schaal.

Het beloop van de overheidsuitgaven voor de sociale zekerheid is beslissend getekend door de zware en langdurige recessie. Het beroep op de werkloosheidsverzekering en diverse bijstandsregelingen bedraagt in 2014 waarschijnlijk 800 duizend uitkeringsjaren, dat is dubbel zo hoog als in 2008. Ook de vergrijzing, die in een stroomversnelling raakt nu de eerste omvangrijke jaargangen *babyboomers* de AOW-gerechtigde leeftijd passeren, laat diepe sporen na. Sinds het uitbreken van de grote recessie is het AOW-volume met een half miljoen uitkeringsjaren toegenomen. Bij andere regelingen van sociale zekerheid loopt het volume tussen 2008 en 2014 daarentegen terug. Per saldo neemt de economische inactiviteit in de beschouwde periode toe met driekwart miljoen uitkeringsjaren. Daar staat tegenover dat de werkgelegenheid (exclusief ziekteverzuim) in deze jaren gestaag afbrokkelt, in totaal met 170 duizend arbeidsjaren. De geschetste schaarbeweging verklaart dat de verhouding tussen het aantal economisch inactieven met een uitkering en het aantal werkenden (actieven) recent sterk is verslechterd.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd dempt de eerstkomende jaren de stijging van de *i/a*-ratio. Het toekomstige beloop van deze grootheid hangt uiteraard in belangrijke mate af van het herstel van de werkgelegenheid (via de daardoor bereikte daling van het aantal werklozen en het ‘noemereffect’) en het succes dat het kabinet weet te behalen bij de hervorming van de sociale zekerheid. In het bijzonder van de in te voeren Participatiewet wordt veel verwacht; waarschijnlijk te veel. Zo lijkt de kans gering dat overheid en bedrijfsleven erin zullen slagen voldoende arbeidsplaatsen te scheppen voor mensen met een beperking.

De afgelopen decennia is het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen langzaam aan ‘verwaterd’, doordat de uitkeringen krachtens deze regelingen in toenemende mate worden gefinancierd via rijksbijdragen, in plaats van uit de premie-opbrengst. Die rijksbijdragen zijn

nodig, doordat de premie-inkomsten (soms ver) achterblijven bij wat nodig is voor de financiering van de uitgaven. Deze 'ontzekering' zet in de aankomende jaren door. De rijksbijdragen ter financiering van de sociale verzekeringen lopen verder op, van 11 miljard euro in 2014 tot 15,3 miljard euro in 2017.

De premiegefinancierde uitgaven vinden plaats vanuit sociale fondsen. Als gevolg van aanhoudende exploitatietekorten loopt het vermogenstekort van de werknemersfondsen dit jaar op tot 13 miljard euro. Het Algemeen Fonds Bijzonder Ziektekosten staat eind 2014 zelfs voor 24 miljard euro in het rood bij de schatkist.

Het kabinet komt half november 2013 met de schrik vrij, wanneer de Europese Commissie haar zegen geeft aan de begroting voor 2014, ook al komt het tekort – ondanks het 6-miljardpakket – waarschijnlijk hoger uit dan 3 procent van het bruto binnenlands product. Eurocommissaris Rehn geeft bij de beoordeling van de plannen van het kabinet wel aan dat de begroting geen enkele ruimte biedt om tegenvallers op te vangen, terwijl de opbrengst van veel tekortverkleinende maatregelen onzeker is.

Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

Het domein van de zorg wordt in dit hoofdstuk iets ruimer afgepaald dan gebruikelijk is. Het omvat tevens de hulp aan jeugdigen met opvoed- en opgroei problemen. Op basis van deze definitie ging het bij de zorg in 2012 om 80,2 miljard euro aan collectieve uitgaven. Dat is ruim een kwart van alle overheidsuitgaven. De afgelopen jaren zijn de collectief gefinancierde zorguitgaven fors gestegen, niet alleen in euro, maar ook als aandeel van het bruto binnenlands product. De overheid wil aan die uitgavenstijging paal en perk stellen, met name aan de groei van de uitgaven voor langdurige zorg.

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is de kurk waarop de financiering van de langdurige zorg drijft. Zij wordt afgeslankt tot een regeling die uitsluitend aanspraak geeft op intensieve zorg, die wordt verleend binnen de muren van instellingen – de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlt). De nu nog via de AWBZ gefinancierde medisch georiënteerde extramurale zorg (verpleging thuis) gaat over naar de verplichte basisverzekering tegen ziektekosten. De sociaal georiënteerde zorg uit de AWBZ wordt de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Hierbij gaat het vooral om voorzieningen waarbij maatwerk de zorg doelmatiger zou kunnen maken en meer mag worden verwacht van eigen inspanningen van betrokkenen en hun sociale omgeving. Het kabinet kortwikt bij deze decentralisatie het naar de gemeenten overgehevelde budget. Op het totale budget voor zorg en hulp (in 2013: 9,5 miljard euro) wordt al met al circa 15 procent gekort, dat is ongeveer anderhalf miljard euro.

De versnipperde jeugdhulp omvat verschillende activiteiten die de overheid uitvoert om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien. Achter het groeiende beroep op de jeugdhulp gaan ontwikkelingen schuil die losstaan van mogelijke risicokenmerken van jongeren. Op basis van de ontwikkeling van de risicokenmerken zou eerder een daling van het beroep op jeugdhulp worden verwacht. In de jeugdhulp gaat op dit moment 3,65 miljard euro om. Net als de sociaal georiënteerde zorg uit de AWBZ gaat deze voorziening over naar de gemeenten. Bij die overheveling van taken vindt een korting plaats, die oploopt tot 450 miljoen euro in 2017.

De overheveling van zorgtaken naar gemeenten roept het beeld op dat de Nederlandse verzorgingsstaat steeds meer transformeert in een verzameling verzorgingssteden. De participatiesamenleving, waar het huidige kabinet op aankoerst, dient immers vooral in het gemeentelijke sociale domein te worden gerealiseerd. Het Rijk wil hiermee de betrokken voorzieningen dichterbij de burger brengen (meer eigen verantwoordelijkheid) en denkt dat gemeenten de hulp aan burgers effectiever en efficiënter kunnen organiseren (zorg op maat). Gemeenten moe-

ten hierbij keuzen maken, die tot verschillen leiden. Zolang deze verschillen beperkt blijven tot de keuze van de gebruikte instrumenten, is er niet veel aan de hand. Dat wordt anders wanneer ook 'outcomes' gaan verschillen. Burgers hebben dan niet langer onder gelijke voorwaarden toegang tot dezelfde voorzieningen. Lokale beleidsvrijheid kan zo gezien botsen met de rechtsgelijkheid.

Hier past een waarschuwing voor te veel 'beleidsoptimisme'. De doelgroepen van de over te hevelen regelingen bestaan uit burgers met serieuze problemen en zij bevinden zich in een kwetsbare maatschappelijke positie. Vooral de leefsituatie van deze kwetsbare burgers is de laatste jaren verslechterd. De op stapel staande decentralisaties zijn zo omvangrijk en complex, dat het de vraag is of burgers wel sneller en efficiënter door gemeenten zullen worden geholpen. Onzeker is ook of gemeenten in staat zijn veel meer zelfredzaamheid bij burgers te organiseren. Er zijn althans weinig empirisch onderbouwde aanwijzingen dat dit het geval zou zijn.

Kunnen de gemeenten met de vanaf 2015 overgehevelde budgetten uit de voeten om hun nieuwe wettelijke taken naar behoren uit te voeren? Op de uitgaven voor de langdurige hulp wordt structureel 9 procent gekort, op de uitgaven voor de jeugdhulp 12 procent en op die voor de huishoudelijke hulp 40 procent. In totaal moeten de gemeenten het doen met 15 procent minder budget voor voorzieningen, die in het verleden een markante groei hebben doorgemaakt. Daar staat tegenover dat de uitgavengroei bij de genoemde overheidsvoorzieningen recentelijk afzwakt en dat particuliere hulp een steeds grotere rol gaat spelen, doordat koopkrachtige ouderen met een hogere opleiding de zorgverlening steeds meer in eigen hand (willen) houden. Dit betekent dat de gezochte besparingen vooral moeten worden gevonden door beperking van de doelgroep of een doelmatiger inrichting van de zorg.

Het zal niet eenvoudig zijn om op lokaal niveau serieuze doelmatigheidswinst te boeken. Zo leert een evaluatie van het Nederlandse decentralisatiebeleid in de periode 1993-2008 dat gemeenten vooral een gebrek aan kennis en kunde hadden om gedecentraliseerde taken uit te voeren en deze taken ook vaak uitbesteedden aan andere gemeenten of aan andere publieke of private partijen. Verder bleek dat gemeenten tijd nodig hadden om eigen beleid te formuleren en lokale maatwerkvoorzieningen te ontwikkelen. Doelmatigheidswinst is daarmee vooral een zaak van langere adem, en dat is de gemeenten door de korte overgangsfase, in combinatie met de voorgenomen kortingen, nu niet gegund.

Met de overheveling van zorgtaken naar gemeenten ontstaan ook nieuwe financieringschotten, met name tussen de lokale financiën, de financiering van de Zorgverzekeringswet (wijkverpleegkundige zorg) en de Wlz (intensieve intramurale zorg). Wellicht ontstaan nieuwe vormen van afwenteling, met name vanuit het gemeentelijk domein. Dit dreigt vooral bij de intensieve langdurige hulp, waar het Centrum indicatiestelling zorg als poortwachter optreedt. Hier speelt zorgzwaarte bij de toewijzing van claims een doorslaggevende rol, en het laat zich raden dat hier wel enige speelruimte aanwezig is.

Alom valt 'beleidsretoriek' te beluisteren, die suggereert dat gemeenten met minder geld de burger beter kunnen bedienen. Tevens bestaat een breed gedragen consensus, dat gemeenten dat ook moeten kunnen. De gemeenten voeren deze taken graag uit, zij het dat zij zich verzetten tegen de kortingen op de overgehevelde budgetten. Er zijn kansen, maar ook risico's verbonden aan de decentralisaties. Het worden dus spannende tijden, waarbij de maatschappelijke positie van circa 1,1 miljoen kwetsbare burgers op het spel staat.

Drie decentralisaties in het sociale domein (hoofdstuk 4)

De economische crisis laat vanzelfsprekend ook de gemeentelijke financiën niet onberoerd. De algemene uitkering, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, is – met enkele

uitzonderingen – gekoppeld aan de hoogte van de rijksuitgaven. Bezuinigingen op de rijksbegroting hebben zodoende direct gevolgen voor de gemeentelijke inkomsten. Afgezien hiervan worden gemeenten geconfronteerd met aanvullende bezuinigingen van het Rijk. Bovendien heeft een fors aantal gemeenten te maken met verliezen op de grondexploitaties. Het in totaal uit dien hoofde geboekte verlies komt in de periode 2010-2012 uit op 3,3 miljard euro. Scenarioberekeningen suggereren dat de komende jaren serieus rekening moet worden gehouden met bijkomende verliezen tussen 0,7 miljard en 2,7 miljard euro. Voor de komende periode komt daar een omvangrijke decentralisatie van taken bij. Zij is gekoppeld aan forse kortingen op de over te hevelen budgetten. Een becijfering van het COELO geeft aan dat tussen de verwachte inkomsten en uitgaven van gemeenten in 2017 een gat gaapt van mogelijk 6 miljard euro.

Een globale analyse van grote decentralisaties van de afgelopen decennia bevestigt onderzussen dat overheveling van taken naar de gemeenten tot besparingen kan leiden. In het regeerakkoord is afgesproken de overheidstaken op drie terreinen naar de gemeenten te decentraliseren.

De thuiszorg en begeleiding van ouderen en gehandicapten. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) financiert straks alleen nog intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag worden niet langer toegelaten binnen de muren van verzorgings- en verpleeghuizen. Zij krijgen voortaan zorg in hun eigen omgeving. Gemeenten worden na een aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk voor alle nu nog via de AWBZ gefinancierde activiteiten ter ondersteuning en begeleiding van cliënten.

Participatie. Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen aan en begeleiding naar de arbeidsmarkt van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten. Daar komt de verplichting bij om een voorziening te treffen die in een beschutte omgeving werk biedt aan mensen die geen regulier werk kunnen verrichten. De sociale werkplaatsen, met een naar huidige opvattingen in doorsnee te hoog gekwalificeerd werknemersbestand, worden de komende jaren in rap tempo ontmanteld.

De jeugdzorg. De bestaande bestuurlijke lappendeken van voorzieningen voor jeugdzorg wordt strakgetrokken, doordat alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten gaan vallen.

Volgens de huidige planning gaan alle genoemde taken en verantwoordelijkheden al volgend jaar over naar de gemeenten. De gedecentraliseerde budgetten van de jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en het participatiebudget komen in een sociaal deelfonds, een constructie binnen het gemeentefonds. De drie decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 een bedrag van circa 10,5 miljard euro gemoeid. Het budget van de gemeenten zwelt minder op, te weten met iets meer dan 8 miljard euro. Het verschil tussen beide bedragen ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties nog in de loop van deze kabinetsperiode een toenemende, tot 2,4 miljard euro olopende bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou nog aanzienlijk meer worden bespaard. Het is klaar, dat bezuinigingen in het sociale domein in deze orde van grootte onontkoombaar zullen leiden tot versobering van de betrokken voorzieningen.

De decentralisaties leggen een enorm beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten. Veel kleine gemeenten zien zich, al dan niet na enige aansporing, genoodzaakt om te fuseren. Grotere gemeenten gaan vaak samenwerken via gemeenschappelijke regelingen, die zich onttrekken aan afdoende controle door de gemeenteraden. De verhouding tussen overheid en burgers verandert. Aanspraken en rechten op zorg en ondersteuning worden omgezet in voorzieningen, die beschikbaar zijn zolang de voorraad strekt. De nadruk komt te

liggen op de eigen verantwoordelijkheid en de sociale omgeving (familie, buren en vrienden), voordat een beroep op de overheid kan worden gedaan.

Het voornaamste argument ten gunste van decentraliseren van beleid luidt dat zo'n reallocatie van taken kan bijdragen aan een effectievere afweging van kosten en baten. Doordat de afweging dichterbij de burger plaatsvindt, is verder vaker maatwerk mogelijk. De prikkels voor een doelmatige uitvoering worden sterker, aangezien de gemeenten risicodragend worden. Decentralisatie kan de betrokkenheid van burgers versterken. Beleidsconcurrentie (gemeenten ontwikkelen verschillende oplossingen voor hetzelfde vraagstuk en de beste worden overgenomen) kan bijdragen aan innovatie van het beleid. Deze voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate van beleidsvrijheid.

De keerzijde van gemeentelijke beleidsvrijheid is dat verschillen tussen gemeenten kunnen en zullen ontstaan in het niveau en bij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. De acceptatie van dergelijke verschillen blijkt gering te zijn. Bij uitvoering op lokale schaal kunnen – zeker bij kleinere gemeenten – financiële risico's cumuleren, wanneer de modellen die worden gebruikt om de beschikbare middelen over gemeenten te verdelen tekortkomingen vertonen.

Overheid: personeel en organisatie (hoofdstuk 5)

Bij de meest ruime afbakening van de overheidssector verschaft hij emplooi aan meer dan een miljoen personen. Een flink aantal van hen werkt in deeltijd. Herleid tot volle banen, bedraagt de werkgelegenheid in 2012 circa 830 duizend arbeidsjaren. Tot aan de eeuwwisseling dijde het overheidsapparaat gestaag uit. In de loop van de jaren nul richtten kabinetten met een verschillende politieke samenstelling hun pijlen op zowel de personeelsomvang als de apparaatsuitgaven van de rijksoverheid – het totaal van de personele en de materiële uitgaven. De vermindering van het personeelsvolume bij de rijksdienst is traag op gang gekomen. Gemeenten en provincies liepen in de jaren nul voorop bij de afslanking van hun ambtelijk apparaat. Vanaf 2010 lopen de personeelsaantallen ook bij de rijksoverheid zienderogen terug. De werkgelegenheid in de overheidssector is in 2014 terug op het peil uit het begin van deze eeuw en haar aandeel in de totale werkgelegenheid bedraagt onverminderd 12 procent.

Dat de apparaatsuitgaven al langer dan tien jaar zo nadrukkelijk blieden op de bezuinigingsradar van landelijke en lokale politici, hoeft geen verbazing te wekken. Nogal wat burgers menen dat er 'te veel ambtenaren zijn'. Politici laten zich bij de besluitvorming over de gewenste omvang van het overheidsapparaat vanzelfsprekend niet uitsluitend leiden door (voor)oordelen van hun kiezers. Zij voelen zich bij hun streven naar een minder begrotelijk apparaat gesterkt door het feit dat in bestuurlijke kringen zelf eveneens de opvatting leeft dat het – ook na eerdere bezuinigingsronden uit de jaren nul – nog altijd beter en goedkoper kan.

Ten opzichte van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid – zoals die medio 2007 werd geraamd – ligt het uitgavenpeil voor het rijksapparaat in 2014 cumulatief 2,4 miljard euro lager. Structureel bedraagt de bezuiniging uiteindelijk zelfs 4,2 miljard euro. De besparing door de vijfjarige nullijn voor de ambtenarensalarissen – niet alleen die van de rijksambtenaren – voegt hier cumulatief nog eens 3,8 miljard euro aan toe. Overigens weigert het CPB bij het berekenen van de effecten van verkiezingsprogramma's een structureel effect toe te kennen aan voorstellen, waarbij de ambtenarensalarissen achterblijven bij de loonontwikkeling in de marktsector. Het CPB gaat er namelijk van uit dat de daarmee bereikte matiging van de ambtenarensalarissen in latere jaren wordt tenietgedaan door een inhaalbeweging. De overheidswerkgevers zouden aan een corrigerende salarisronde op den duur niet kunnen ontkomen, om bij de werwing en het vasthouden van personeel concurrerend op de arbeidsmarkt te blijven.

Het kabinet-Rutte II stuurde acht maanden na zijn aantreden een agenda voor verdere her-

vormingen van de rijksdienst naar de Tweede Kamer. Het kabinet wil de besparingen op de apparaatsuitgaven realiseren 'met zo min mogelijk gevolgen voor de maatschappelijke dienstverlening'. Dat zal een zware opgave blijken te zijn, want inclusief eerdere taakstellingen dalen de apparaatsuitgaven in de periode 2010-2018 naar schatting van ruim 17 miljard euro tot rond 13 miljard euro. Onduidelijk is voorsnog of en in welke mate de in gang gezette personeelsreducties hoeveelheid en kwaliteit van de productie door de rijksdienst negatief zullen beïnvloeden.

De ingevolge het regeerakkoord te bezuinigen bedragen zijn tot en met het jaar 2017 al gekort op de departementale meerjarenbegrotingen. Een analyse van de drie begrotingen waarbij de ombuigingen meer dan 100 miljoen euro bedragen toont aan dat de invulling van de ingeboekte bezuinigingen op heel wat punten nog openstaat.

Europese coördinatie van economisch beleid en begrotingsbeleid (hoofdstuk 6)

De financiële en economische crisis heeft de afgelopen jaren een zwaar stempel gedrukt op de economie van de landen die deel uitmaken van de Europese Unie (EU). In het bijzonder het eurogebied is hard getroffen. Niet alle lidstaten zijn overigens even zwaar geraakt. Terwijl de financiële crisis geleidelijk uitgroeide tot een economische crisis, en zich vervolgens ontpopte als een schuldencrisis van sommige nationale overheden, bleek al rap dat de oorspronkelijke opzet van de Economische en Monetaire Unie (EMU) aanzienlijke lacunes vertoont. Het meest duidelijke signaal voor die tekortkomingen was dat marktpartijen begonnen te twijfelen aan de houdbaarheid van de overheidsschuld van sommige landen. Die twijfel werd onmiddellijk zichtbaar door de terugkeer van het individuele landenrisico in de rentevoet van de betrokken landen. Door de sterk stijgende rente op hun overheidsschuld zagen deze lidstaten zich geconfronteerd met begrotingsproblemen, die zij niet op eigen kracht konden oplossen.

Sinds de crisis uitbrak, is op Europees niveau veel werk verzet om de EMU te versterken. Allereerst waren de inspanningen gericht op crisismanagement, met name op het oplossen en verder voorkomen van acute financieringsproblemen van eurolanden. Op dit moment functioneert het permanente Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM trad in september 2012 in werking en is gebruikt voor de meest recente noodpakketten voor Spanje en Cyprus.

Het crisismanagement van de lidstaten uit het eurogebied werd gecompleteerd door acties van de Europese Centrale Bank (ECB) op een aantal terreinen, die waren bedoeld om de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. De maatregel van de ECB met de grootste positieve gevolgen voor het marktsentiment was de introductie van het 'outright monetary transactions'-programma (OMT-programma). Met dit instrument creëert de ECB de mogelijkheid om onder voorwaarden eerder door eurolanden uitgegeven overheidsobligaties aan te kopen op de secundaire markt.

Tegelijkertijd is hard gewerkt aan het versterken van de fundering van de EMU. Hierbij zijn drie elementen te onderscheiden.

Ten eerste. Versterking van de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten die deel uitmaken van de EMU. Om zwakheden van het Stabiliteits- en Groeipact aan te pakken, publiceerde de Europese Commissie eind september 2010 het zogenoemde 'six pack'. Behalve door middel van het six pack, is het budgettaire raamwerk in de lidstaten verder versterkt door het sluiten van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (TSCG) door 25 lidstaten (alle toenmalige EU-lidstaten, uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk en de Tsjechische Republiek). Het TSCG trad in werking op 1 januari 2013. Het meest prominente onderdeel van het TSCG is het begrotingspact, dat lidstaten additionele verplichtingen oplegt om hun nationale budgettaire raamwerken te versterken. Belangrijk onderdeel van dit

begrotingspact is het uitgangspunt dat het structurele begrotingstekort in principe niet groter mag zijn dan 0,5 procent van het bruto binnenlands product. Het pact verplicht landen een automatisch correctiemechanisme in werking te stellen, wanneer het structurele begrotingssaldo significant van deze doelstelling afwijkt.

Een aantal onderdelen van dit intergouvernementele verdrag is sindsdien geïntegreerd in het Europees juridisch kader, via het *two pack* dat in werking trad op 30 mei 2013. De spil van het *two pack* is dat elk euroland met ingang van 2013 verplicht is om tijdig een conceptbegroting naar de Europese Commissie te sturen, die haar beoordeelt. Mocht de Commissie van mening zijn dat een begroting significant afwijkt van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact, dan kan zij om een herziene begroting vragen. De Eurogroep – zij bestaat uit de ministers van financiën van de eurolanden – bespreekt de nationale begrotingen en het oordeel van de Commissie en publiceert, indien gewenst, haar bevindingen.

Ten tweede. Versterking van de economische coördinatie in de EMU, door identificatie en de aanpak van (schadelijke) macro-economische onevenwichtigheden. Toezicht en beleidscoördinatie zijn hiertoe uitgebreid met de zogenoemde macro-economische-onevenwichtigheden-procedure (MEOP). Deze procedure is vastgelegd in twee verordeningen van het *six pack*. De MEOP geldt in principe voor alle EU-lidstaten. Voor eurolanden kunnen ook (financiële) sancties worden toegepast.

Ten derde. Het in lijn brengen van relevante wet- en regelgeving met de ver voortgeschreden financiële integratie van de eurolanden. Het Europees toezicht op financiële instellingen is opgetuigd met drie nieuwe Europese autoriteiten: de Europese Bankautoriteit, de European Securities and Markets Authority en de European Insurance and Occupational Pensions Authority. Ook werd macroprudentieel toezicht op EU-niveau opgezet, dat uitgeoefend wordt door de European Systemic Risk Board. Daarnaast is de greep op de financiële sector in de EU versterkt door de ontwikkeling van het zogenoemde '*single rulebook*' met gemeenschappelijke regels voor onder andere de kapitaalvereisten waaraan banken moeten voldoen, het depositogarantiestelsel en reddings- en herstructureringsinstrumenten voor banken in crisis.

Zeer recent is op Europees niveau een traject in gang gezet voor het tot stand brengen van wat bekend is komen te staan als een bankenunie. De bankenunie dient te voorkomen dat overheden van lidstaten in de problemen raken, doordat ze falende banken moeten redden.

Het toezicht op de grootste Europese banken wordt gecentraliseerd onder het Single Supervisory Mechanism. In december 2013 is ook overeenstemming bereikt over het optuigen van een gezamenlijk Europees saneringsfonds en een autoriteit bij de ontmanteling voor banken, respectievelijk het Single Resolution Fund en het Single Resolution Mechanism. De afspraken over de afwikkeling van falende banken houden mede in dat strengere kapitaaleisen gelden voor banken, zodat zij beter in staat zijn zelf problemen op te vangen. Daarnaast zullen beleggers in door banken uitgegeven effecten en grote spaarders moeten meebetalen, mocht een bank toch in moeilijkheden raken. Indien deze maatregelen niet afdoende blijken te zijn voor de afwikkeling van een bank, kan een beroep worden gedaan op het resolutiefonds.

Het 'Europees semester' vormt de procesmatige neerslag van de inhoudelijke versterking van de beleidscoördinatie binnen de EU als geheel en voor het eurogebied in het bijzonder. Het semester heeft tot doel de timing van nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's onderling af te stemmen en daardoor de *ex ante* beleidscoördinatie verder te versterken. In het kader van het Europees semester maakt de Commissie een gedetailleerde analyse van de economische en structurele hervormingen in de EU-landen en doet zij jaarlijks beleidsaanbevelingen voor de eerstkomende twaalf tot achttien maanden. Problemen kunnen zo vlugger worden gesignaleerd en de Commissie kan voorstellen doen hoe deze knel-

punten het beste kunnen worden opgelost, om de economische stabiliteit in de Europese Unie te waarborgen.

Sinds het uitbreken van de crisis (in 2008) is op Europees niveau een indrukwekkend aantal maatregelen genomen om de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie te verbeteren. Tot luttele jaren geleden werden veel van die maatregelen als politiek onhaalbaar beschouwd. De discussie hoe het verder moet is evenwel verre van afgerond.

Gaan betere regulering en beter toezicht bijdragen aan een stabielere bankwezen? (hoofdstuk 7)

Banken verzorgen de financiële bloedsomloop van de economie. Bankieren gaat per definitie gepaard met risico's, zoals het debiteurenrisico – ontvangt de bank door haar verstrekte leningen terug? – en liquiditeitsrisico's – spaarders kunnen hun geld direct van de bank halen, maar de bank heeft dit vaak met een lange looptijd uitgeleend. Goed beheer van deze risico's is van kardinaal belang. Valt een grote bank door te risicovolle activiteiten om, dan ontstaat namelijk grote schade aan de reële economie. Vanwege de schade die uit een bancaire faillissement zou voortvloeien, kan de overheid het zich niet veroorloven om 'systeemrelevante' banken failliet te laten gaan. Daarmee opereren deze banken feitelijk onder een impliciete overheidsgarantie.

Structuur en functioneren van het Nederlandse bankwezen zijn sinds 2007 wezenlijk veranderd. Geen enkele Nederlandse bank van betekenis is er de afgelopen jaren in geslaagd om negatieve berichtgeving in de media te vermijden. Het vertrouwen in de sector heeft door alle negatieve publiciteit een stevige knauw gekregen. Er gaan niet alleen maar zaken mis, integendeel. Toch komt als gevolg van de crisis steevast de vraag naar voren of banken wel de goede dingen doen. De indruk is ontstaan dat banken onnodig grote risico's naar zich toetrekken in het streven naar maximale winst en dat, als het misgaat, de samenleving de lasten draagt.

Inderdaad leert het recente verleden dat (lang) niet alle financiële instellingen primair in het belang van hun klanten handel(d)en. Om het vertrouwen in de sector te herstellen, is het belangrijk dat in de toekomst alle financiële dienstverleners het klantbelang weer vooropstellen. Dat vergt een andere houding, en soms ook een andere cultuur binnen de banken.

Vooralsysteembanken dienen ervoor te zorgen dat zij geen onnodige risico's lopen. Voor zover zij risico's aangaan, moeten deze voortvloeien uit het bancaire kernbedrijf, moeten risico's transparant zijn voor de samenleving en moeten zij zo goed mogelijk worden beheerd. Een bank moet in de vorm van eigen vermogen voldoende sterke financiële buffers hebben om eventueel ook grote verliezen zelf te kunnen opvangen. Het eigen vermogen kan worden versterkt door winstinhouding, door uitgifte van nieuwe aandelen of beperking van de kredietverlening (balansverkorting).

De risico's voor de belastingbetalers kunnen – behalve door versterking van buffers en zorgvuldig risicobeheer – verder worden verkleind door het toezicht te versterken. Daar wordt aan gewerkt. Naar het oordeel van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) moet in Nederland het toezicht op de banken indringender worden. Een andere conclusie luidt dat de verdeling van de beschikbare toezichtcapaciteit voor de financiële sector meer in lijn gebracht zou kunnen worden met de mate van risico die diverse instellingen respectievelijk subsectoren in potentie vormen voor het gehele financiële systeem. Zo constateert het IMF dat De Nederlandsche Bank relatief veel capaciteit inzet voor toezicht op verzekeraars en pensioenfondsen, terwijl er relatief weinig capaciteit is om de buitenlandse activiteiten van de grootbanken te monitoren. Toezichthouders dienen ook de relaties tussen het gereguleerde bankwezen en de zogeheten 'schaduwbanken' goed te volgen. Bij de vormgeving van het toezicht moeten kosten en baten goed worden afgewogen.

Voltooiing van de Europese bankenunie is een bouwsteen onder de Europese hervorming van de financiële sector. Meer Europees toezicht op het bankwezen zal bijdragen aan egaliseren van het speelveld en leiden tot een stabiel bankwezen, doordat straks overal in Europa dezelfde normen gelden en de autoriteiten slagvaardiger grensoverschrijdend kunnen optreden. Ook hier geldt dat een zorgvuldige vormgeving belangrijk is. Bij de vorming van de Europese bankenunie speelt mee dat Europa nog veel zwakke banken telt. Het is van belang dat de lidstaten eerst hun eigen bankwezen structureel gezond maken, alvorens hun banken in te varen in de bankenunie.

De inmiddels genomen maatregelen op het gebied van het toezicht, nationaal en internationaal, zullen leiden tot een stabiel bankwezen, al passen bij deze conclusie wel de nodige slagen om de arm. Zo moet veel van het voorgenomen beleid nog worden geïmplementeerd. Vereist is verder een cross-sectorale aanpak bij regelgeving en toezicht. Tot dusver ligt veel nadruk op subsectoren binnen het financieel bestel, met afzonderlijke regels voor banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen en pensioenfondsen. Veel financiële instellingen combineren twee of meer van deze activiteiten, waardoor zij met verschillende toezichtregimes te maken hebben. Gezien de sterk toegenomen financiële vervlechting tussen landen, staan verhoging van kapitaaleisen, aanpak van *too big to fail*, centrale clearing van derivaten, het toezicht op schaduwbankieren en het beleid ten aanzien van rating agencies terecht op de agenda van de G20.

Deze kanttekeningen ten spijt mag wel worden verwacht dat, als alle voorgenomen maatregelen zijn ingevoerd, het financiële stelsel aan stabiliteit heeft gewonnen. Zwaardere gekapitaliseerde banken, die zich ook nog eens een stuk behoudender opstellen in hun activiteiten, zullen per definitie minder risicovol zijn dan veel banken voor 2008 waren. Strenger toezicht in combinatie met een beloningsbeleid dat gericht is het behalen van langetermijndoelen zal er eveneens aan bijdragen dat banken minder snel in de problemen raken. Mocht het dan onverhoopt toch nog eens fout gaan bij een of meer banken, dan zullen de mogelijkheid tot *'bail-in'* en een stevig depositogarantiestelsel op Europees niveau ervoor zorg dragen dat de belastingbetalers zeer lang buiten schot kunnen blijven.

Dit alles is goed nieuws. Toch kunnen de huidige en eventueel nog te nemen maatregelen het verschijnsel financiële crisis niet voor eens en altijd uitbannen. Risicovrij bankieren bestaat naar zijn aard niet.

Auteurs

D. Balestra, Msc is als gedetacheerd nationaal expert werkzaam bij het Directoraat Generaal voor Economische en Financiële zaken van de Europese Commissie op de Nederlandse desk.

Prof. dr. W.W. Boonstra is chieft econoom van Rabobank Nederland, Utrecht, en bijzonder hoogleraar Economische en monetaire politiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dr. mr. drs. C.P.S. van Duin is als gedetacheerd nationaal expert werkzaam bij het Directoraat Generaal voor Economische en Financiële zaken van de Europese Commissie.

Dr. J.H.M. Donders is directeur BoFEB (een *traineeship* voor economen), programmamanager Economie bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Prof. dr. C.A. de Kam is honorair hoogleraar Economie van de publieke sector bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Drs. W.M. Masselink is werkzaam bij het secretariaat van de Eurogroep werkgroep en de Eurogroep.

Mr. G.A. van Nijendaal is plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Drs. E.J. Pommer is senior wetenschappelijk medewerker bij de onderzoekssector Arbeid en publieke voorzieningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Drs. A.G.J. van der Torre is wetenschappelijk medewerker bij de onderzoekssector Arbeid en publieke voorzieningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Drs. Y.B. de Vries is werkzaam bij Rabobank Nederland als bestuursadviseur. Daarvoor was hij hoofd van het team Financiële Sector Onderzoek.

Drs. P.J.M. Wilms is werkzaam als directeur bij Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE).

Afkortingen

ABN	Algemene Bank Nederland
ACM	Autoriteit Consument & Markt
adl	algemene dagelijkse levensverrichtingen
AEX	Amsterdam Exchange Index
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AGS	Annual Growth Survey
AMR	Alert Mechanism Report
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
AVO	Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awf	Algemeen Werkloosheidsfonds
bbp	bruto binnenlands product
BIS	Bank for International Settlements
btw	belasting over de toegevoegde waarde
bv	besloten vennootschap
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van -)
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CER	compensatie voor het verplichte eigen risico
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
COM	Commission (of the European Union)
CPB	Centraal Planbureau
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	capital-requirements regulation
D66	Democraten 66
DBP	Draft Budgetary Plan
dga	directeur-groootaandeelhouder
DGS	depositogarantiestelsel
DNB	De Nederlandsche Bank
DSB	Dirk Scheringa Beheer (- Bank)
EAR	Effective Action Report
EBA	Europese Bankenautoriteit

EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europese Financiële Stabiliteitsmechanisme
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMU	Economische en Monetaire Unie
EPP	Economic Partnership Programme
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europese Unie
fte	full-time equivalent
ggz	geestelijke gezondheidszorg
HP-filter	Hodrick-Prescott-filter
i/a-ratio	inactieven/actieven-ratio
ict	informatie- en communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu (Ministerie van -)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ING	Internationale Nederlanden Groep
IQ	intelligentiequotiënt
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KPMG	Kleynveld Peat Marwick Goerdeler
LCR	liquidity coverage ratio
LTRO	long-term refinancing operation
LTV-ratio	loan-to-value-ratio
MEOP	macro-economische-onevenwichtighedenprocedure
MEV	Macro Economische Verkenning (publicatie van het CPB)
MIMIC	MIcro Macro model to analyze the Institutional Context (model van het CPB)
mkb	midden- en kleinbedrijf
MTO	medium-term objective
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
NSFR	net stable funding ratio
nv	naamloze vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OMT	outright monetary transactions (aankopen van staatsobligaties op de secundaire markt door de ECB)

pgb	persoonsgebonden budget
PPS	publiek-private samenwerking
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij Voor de Vrijheid
R&D	research en development
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RWA	risk-weighted assets
RWS	Rijkswaterstaat
rwf	rechtspersoon met een wettelijke taak
SAFFIER	Short- and medium-term Analysis and Forecasting using Formal Implementation of Economic Reasoning (macromodel van het CPB)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Sdu	Staatsdrukkerij en -uitgeverij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SGP	Stabiliteits- en Groeipact (Stability and Growth Pact)
SMP	Securities Market Programme
SNS	Samenwerkende Nederlandse Spaarbanken
SPV	special purpose vehicle
SSM	Single Supervisory Mechanism
SWD	Staff Working Document
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van -)
TAE-model	toegepast algemeen evenwichtsmodel
TSCG	Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie)
VenJ	Veiligheid en Justitie (Ministerie van -)
vg	verstandelijk gehandicapten (vg-zorg)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPZ	Vergoedingsregeling persoonlijke zorg
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van -)
Wajong	werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet -)
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wft	Wet financieel toezicht
WIA	werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet -)
WKA	Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WW	Werkloosheidswet

Wwb	Wet werk en bijstand
zbo	zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet

De Nederlandse economie

J.H.M. Donders

1.1 Inleiding

Een enkele optimist meende in de herfst van 2008 dat de wereldwijde economische crisis aan de deur van de Nederlandse economie voorbij zou gaan. De harde feiten hebben die zonnige kijk al snel gelogenstraft. De Nederlandse economie presteerde de afgelopen jaren in internationaal perspectief zelfs ronduit slecht, terwijl ons land over de grenzen eerder juist de aandacht trok door zijn relatief hoge groeicijfers. In dit openingshoofdstuk wordt teruggeblikt op de ruim vijf jaar die zijn verstreken sinds het uitbreken van de grote recessie in 2008.

Bij het uitbreken van de crisis dachten veel economen te maken te hebben met een scherpe conjuncturele neergang, die het niveau van de economische activiteit tijdelijk zou verlagen (onderdeel 1.2). Al snel groeide echter het besef dat de slechte prestaties van de economie in hoge mate mede te wijten waren aan een tegenvallende structurele economische groei. Dat besef nam toe, naarmate de economische problemen langer duurden. Voor het antwoord op de vraag hoe met het economische en budgettaire beleid het beste op een groeivertraging kan worden gereageerd maakt het veel uit of deze vertraging conjunctureel dan wel structureel van aard is. Het scheiden van de bedoelde conjuncturele en structurele component is evenwel niet eenvoudig. Het is om die reden evenmin gemakkelijk om de structurele situatie van de overheidsfinanciën te duiden. Er hoeft echter geen enkele twijfel over te bestaan dat de omvang van het structurele bruto binnenlands product (bbp) door de grote recessie flink is geraakt en dat niet alleen het feitelijke, maar ook het structurele begrotingstekort daardoor sterk is toegenomen (onderdeel 1.3).

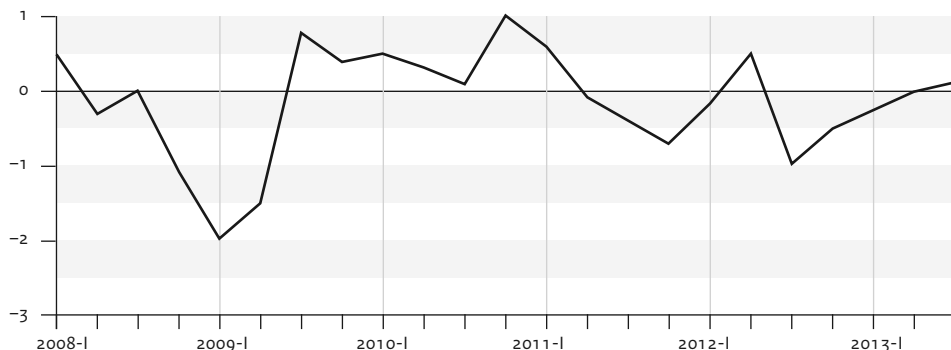
De economische crisis heeft geleid tot een duidelijke stijging van de collectieve-uitgavenquote. Terwijl het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp in 2007 gelijk was aan dik 45 procent, ligt dit aandeel in 2014 hoogstwaarschijnlijk boven de 50 procent. Deze expansie heeft een discussie op gang gebracht over de gewenste omvang van de overheidssector. Onderdeel 1.4 bespreekt wat de economische theorie over deze gewenste omvang te zeggen heeft.

1.2 Magere jaren voor de Nederlandse economie

Het is gebruikelijk om de ontwikkeling van het reële bruto binnenlands product te gebruiken als graadmeter voor de economische prestaties van een land. Volgens deze maatstaf presteert onze economie sinds het uitbreken van de kredietcrisis slecht. De economische groei dook al in het tweede kwartaal van 2008 in de min (zie figuur 1.1). Van een recessie is volgens de gangbare definitie sprake wanneer het bbp in twee opeenvolgende kwartalen krimpt. Uitgaande van deze definitie is de Nederlandse economie in de periode 2008-2013 tot drie keer toe in een recessie terechtgekomen. De eerste duurt van 2008-IV tot en met 2009-II, en is het directe gevolg van de uit de Verenigde Staten overgewaaid kredietcrisis. Hierna volgt weer een aantal kwartalen met enige groei, maar een overtuigend herstel van de conjunctuur blijft uit. Vanaf 2011-II is de volgende recessie een feit, waarbij met name de Europese schuldencrisis een rol speelt. Nederland is vervolgens in 2012 gedurende één kwartaal uit de recessie, maar vanaf 2012-III is de derde recessie op rij een feit. Voor deze derde dip zijn met name binnenlandse oorzaken aan te wijzen, die zorgden voor een uiterst zwakke ontwikkeling van de gezinsconsumptie. Deze

recessie duurde naar huidige inzichten tot en met het eerste kwartaal van 2013. De economie deed het in het tweede en derde kwartaal van 2013 echter nog steeds niet best, met een groei van achtereenvolgens 0,0 en 0,1 procent ten opzichte van het voorafgaande kwartaal.

Figuur 1.1 Economische groei per kwartaal (ten opzichte van het voorafgaande kwartaal, procenten), van 2008-I tot en met 2013-III



Bron: statline.cbs.nl/statweb

Geen korte dip

De kredietcrisis en de daarop volgende internationale economische neergang bleven dus niet zonder gevolgen voor de vaderlandse economie. Die gevolgen strekken zich inmiddels bovendien al over een vrij groot aantal jaren uit. De economie blijkt na een financiële crisis vaak langdurig slecht te presteren.¹ Dit komt, doordat zo'n crisis niet alleen een conjuncturele neergang veroorzaakt, maar tevens leidt tot een daling van het structurele bbp.² De hogere reële kapitaalkosten en de geringere bereidheid van financiële instellingen om krediet te verlenen, die het gevolg van een financiële crisis zijn, zetten namelijk de investeringen in zowel fysiek kapitaal als onderzoek en ontwikkeling onder druk, en verlagen daarmee de structurele verbetering van de arbeidsproductiviteit. De oplopende werkloosheid kan bovendien het peil van de evenwichtswerkloosheid opkrikken, wanneer werkgevers in de toekomst een deel van de werklozen niet meer in dienst willen nemen, omdat zij – al dan niet terecht – denken dat de productiviteit van mensen die geruime tijd aan de kant hebben gestaan sterk is gedaald.

De gebeurtenissen sinds de val van Lehman Brothers in 2008 hebben bovendien niet alleen de aanbodkant van de economie verzwakt, maar zetten ook de vraag naar goederen en diensten langdurig onder druk. Het neerwaartse effect van de crisis op de effectieve vraag is zelfs zo groot, dat het bbp hardnekkig onder het structurele niveau is beland. De vraaguitval is voor een deel te wijten aan de geringere bereidheid van banken om krediet te verlenen; de hierdoor veroorzaakte krimp van de investeringen betekent immers niet alleen minder creatie van nieuwe productiecapaciteit, maar ook minder vraag naar investeringsgoederen. Het gebrek aan vraag hangt daarnaast samen met de tekortverbeterende maatregelen die veel overheden na 2009 treffen. Die maatregelen zijn noodzakelijk, doordat veel overheden hun banken te hulp zijn geschoten en de economische crisis enerzijds een gat slaat in de overheidsinkomsten en anderzijds de werkloosheidsuitgaven opdrijft. In ons land komt daar nog bij dat inmiddels bijna een miljoen

1 Reinhardt en Rogoff (2009).

2 Van Ewijk en Teulings (2009), hoofdstuk 4.

huizen door de prijscorrectie op de woningmarkt 'onder water' zijn komen te staan; de eigenaren zouden bij verkoop van hun woning met een restschuld blijven zitten die groter is dan de verkoopopbrengst. Huishoudens die dit overkomt, laten het geld niet rollen, omdat zij – net als veel banken en overheden – hun balans wensen te verbeteren.

De grote recessie en de investeringen

Een financiële crisis tast de investeringsactiviteit over een reeks van jaren aan. De reële kapitaalkosten gaan namelijk omhoog, doordat een crisis de risicopremie verhoogt die ondernemingen hanteren bij het beoordelen van investeringsprojecten. Van belang is tevens dat banken na een financiële crisis hun eigenvermogenspositie moeten versterken, die door geboekte verliezen is verslechterd. Banken kunnen hun vermogen versterken door nieuwe aandelen uit te geven, maar die aanpak stuit op verzet van hun zittende aandeelhouders, die nadeel van zo'n uitgifte zouden onderkennen. Een dividendstop is een ander denkbaar instrument om de balans te verbeteren, maar die methode is evenmin populair bij de aandeelhouders. Banken realiseren daarom een belangrijk deel van de gewenste verbetering van hun balans door het terugschroeven van de kredietverlening.

De toezichthouders hebben naar aanleiding van de grote recessie geconcludeerd dat de kapitaaleisen voor banken omhoog moeten.³ Het geringe eigen vermogen van banken als percentage van het balanstotaal heeft volgens veel waarnemers bijgedragen aan het uitbreken van de crisis, doordat grote banken – die bij een dreigend bankroet kunnen rekenen op overheidssteun – door dat vooruitzicht werden verleid tot het nemen van veel te grote risico's. Als riskante activiteiten goed uitpakken, kan de bank immers zelf de winst incasseren, terwijl in het andere geval de overheid voor een groot deel van de verliezen opdraait. De aanscherping van de kapitaaleisen heeft als voordeel dat bankiers – nadat de grotere kapitaalbuffers zijn bereikt – minder blootstaan aan moreel risico, maar daar staat als nadeel tegenover dat de kredietverlening door banken sterker en langduriger onder druk komt te staan.

De vraag rijst of hogere kapitaaleisen de rente op bancair krediet blijvend verhogen, ook nadat de eigenvermogenspositie van de banken is versterkt. Een blijvend opwaarts effect lijkt voor de hand te liggen, aangezien eigen vermogen duurder is dan vreemd vermogen, zodat de gemiddelde vermogenskosten omhooggaan. Een blijvend hogere rente op door banken verleend krediet valt dan te verwachten, want banken zullen hun hogere vermogenskosten moeten terugverdienen. Wanneer een onderneming over meer eigen vermogen beschikt, neemt het risico voor verschaffers van zowel eigen als vreemd vermogen af. Volgens het theorema van Modigliani en Miller blijven de gemiddelde vermogenskosten van een onderneming daarom per saldo ongewijzigd, wanneer de verhouding tussen het eigen en het vreemde vermogen omhooggaat.⁴ Dit theorema houdt er geen rekening mee dat ondernemingen betaalde rente over het vreemde vermogen op de belastbare winst in mindering mogen brengen, terwijl de kosten van het eigen vermogen geen fiscale aftrekpost op-

3 Zie onderdeel 7.3.

4 Modigliani en Miller (1958).

leveren. Wanneer hiermee wel rekening wordt gehouden, stuwt een hoger aandeel van het eigen vermogen in het balanstotaal de gemiddelde vermogenskosten wél omhoog.

Voor een bank die bij betalingsproblemen op overheidssteun kan rekenen, komt daar nog iets bij. Als de eigenvermogenspositie van zo'n bank verbetert, neemt niet alleen het risico voor de vermogensverschaffers af, maar ook het risico voor de overheid. Het laatste is uiteraard ook het doel van de huidige aanscherping van de kapitaaleisen. Consequentie van de geringere waarde van de beschermende overheidsparaplu is dat de gemiddelde vermogenskosten van een bank door strengere kapitaaleisen omhooggaan, ook bij afwezigheid van een fiscale subsidie voor het vreemde vermogen. En wanneer die vermogenskosten stijgen, moet er rekening mee worden gehouden dat de rente op bancair krediet blijvend op een hoger peil komt te liggen. Ondernemingen krijgen om die reden met hogere reële kapitaalkosten te maken, zodat een negatief effect op de kapitaalintensiteit van de productie en de R&D-intensiteit⁵ valt te verwachten, en daarmee op de arbeidsproductiviteit.⁶

Er lijkt onder economen enige consensus te bestaan dat het nadelige effect dat hogere kapitaaleisen op lange termijn op de economie hebben via hun invloed op de bancaire rente, relatief klein is.⁷ Tegenover dit nadelige effect staat bovendien dat een betere eigenvermogenspositie van banken op lange termijn ook maatschappelijke baten heeft, doordat de kans op een financiële crisis afneemt. Het bereiken van een betere eigenvermogenspositie kan echter met aanzienlijke tijdelijke maatschappelijke kosten gepaard gaan, doordat banken tijdens het aanpassingsproces de kredietkraan een slag dichterdraaien.

De economische ontwikkeling van jaar tot jaar

Terwijl de economische groei in 2007 op jaarbasis nog 3,9 procent bedraagt, vertraagt hij in 2008 tot 1,8 procent en krimpt het bbp in 2009 vervolgens met maar liefst 3,7 procent. De conjuncturele neergang is, zoals meestal het geval is in onze kleine open economie, voornamelijk het resultaat van een ongunstige ontwikkeling van de relevante wereldhandel. Niet alleen de uitvoer loopt echter rake klappen op, wegvallend vertrouwen van consumenten en producenten zet ook de binnenlandse vraag onder grote druk. De overheid beperkt de economische neergang in 2009, doordat zij de automatische stabilisatoren voluit laat werken en door enkele aanvullende stimuleringsmaatregelen te nemen. Zij betaalt hiervoor wel een prijs; terwijl de begroting in 2008 nog een overschot vertoont van 0,5 procent bbp, staat voor het daaropvolgende jaar een begrotingstekort in de boeken van maar liefst 5,6 procent bbp.

Na de sterke krimp van het bbp-volume in 2009 volgt in 2010 een licht economisch herstel. De economische groei blijft met 1,5 procent aan de lage kant. Zoals de economische crisis van 2009 in hoge mate het gevolg was van een sterke daling van de relevante wereldhandel, zo kan het daaropvolgende aantrekken van de economie voornamelijk op het conto van de groei van de internationale handel worden geschreven. Het herstel zet echter niet door; de economische groei zwakt in 2011 af tot 0,9 procent. De voor ons land relevante wereldhandel verliest – met

5 De R&D-intensiteit is gelijk aan de R&D-uitgaven als percentage van het bbp.

6 Volgens de modellen SAFFIER II en MIMIC van het CPB leidt een hoger niveau van de reële kapitaalkosten bovendien tot een hogere evenwichtswerkloosheid. Zie voor een toelichting: Broer *et al.* (1999).

7 Bijlsma en Zwart (2013).

name onder invloed van de Europese schulden crisis – aan dynamiek, waardoor de groei van de export vertraagt. Ook het overheidsbeleid speelt bij de groeivertraging een rol; terwijl de overheid in 2009 de economie stimuleerde met een expansief begrotingsbeleid, wordt het budgettaire beleid in de daaropvolgende jaren geleidelijk restrictiever.

In zowel 2012 als 2013 krimpt het bruto binnenlands product op jaarbasis weer, met achtereenvolgens 1,2 en 1 procent. Hiervoor is met name een daling van de binnenlandse bestedingen verantwoordelijk. De gezinsconsumptie neemt in deze twee jaren cumulatief met een ongehoorde 3,5 procent af. Huishoudens spenderen minder, want de koopkracht neemt af door de daling van de reële lonen en het saneringsbeleid van de overheid. Nederlandse gezinnen houden bovendien door twee specifieke oorzaken de hand op de knip. In de eerste plaats resulteert de grote recessie in een prijscorrectie op de woningmarkt; in november 2013 liggen de huizenprijzen ruim 20 procent lager dan in augustus 2008. De huizen van veel eigenwoningbezitters kwamen bijgevolg – zoals hiervoor al is aangegeven – ‘onder water’ te staan. Veel eigenwoningbezitters voor wie dit geldt proberen door meer te sparen hun vermogenspositie te verbeteren. Een groot aantal huishoudens maakt zich daarnaast zorgen over hun oudedagsvoorziening, doordat de meeste pensioenfondsen vanaf 2009 genoodzaakt zijn om de indexatie van pensioenen en opgebouwde pensioenaanspraken achterwege te laten, en zelfs één of enkele malen pensioenen en pensioenrechten moeten ‘afstempelen’. Ook de pensioenperikelen prikkelen om meer te sparen.

Gloort nu eindelijk licht aan het eind van de tunnel? In de loop van 2013 lijkt het pessimisme over de economische ontwikkeling langzaam maar zeker af te nemen. Zo verbetert zowel het consumenten- als het producentenvertrouwen. De aandelenkoersen, die vaak als een voorlopende indicator van de conjuncturele ontwikkeling worden beschouwd, stijgen in 2013 bovendien, zodat de AEX aan het eind van het jaar (stand rondom 400) ongeveer terug is het niveau van voor de escalatie van de financiële crisis in september 2008. Het Centraal Planbureau verwacht echter vooralsnog dat de economische groei in 2014 uiterst beperkt blijft. De ‘rekenmeesters’ van het kabinet voorspellen voor dit jaar een schamele economische groei van ½ procent, die wordt gedreven door de uitvoer en de investeringen. De particuliere consumptie blijft in 2014 vermoedelijk nog krimpen, vooral onder invloed van de vermogensverliezen die veel huizenbezitters in de afgelopen jaren hebben geboekt.

Tabel 1.1 Economische kerngegevens, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Mutaties per jaar in procenten						
Bruto binnenlands product	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-1	½
Consumptie huishoudens	1,3	-2,1	0,3	-1,1	-1,6	-2	-¾
Overheidsbestedingen	3,1	4,9	0,2	-0,6	-0,8	-1¼	½
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	7,1	-15,7	-5,7	12,3	-2,9	-6¼	4
Relevante wereldhandel	0,3	-12,9	11,3	4,0	0,7	1½	3¾
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	-0,1	-9,7	13,4	4,4	1,9	½	4
Consumentenprijsindex	2,5	1,2	1,3	2,3	2,5	2½	1½
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	-0,1	1,7	-0,5	-1,0	-2,4	-1	1
	Niveaus						
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3	6¾	7½
EMU-saldo (procenten bbp)	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-3,1	-3,3

Bronnen: Centraal Planbureau (2013a; 2013b)

De werkloosheid is uiteindelijk toch sterk toegenomen

De economische neergang blijft niet zonder gevolgen voor de arbeidsmarkt. In 2013 bedroeg de werkloosheid bijna 7 procent van de beroepsbevolking, bijna 4 procentpunt meer dan in 2008. De stijging van de werkloosheid valt na het uitbreken van de economische crisis aanvankelijk enorm mee, met name doordat ondernemingen – meer dan vroeger – ervoor kiezen om een interne arbeidsreserve te vormen. De verklaring schuilt vermoedelijk in het gegeven dat veel bedrijven in 2007 en 2008 grote problemen hebben ervaren bij het vervullen van vacatures. Zij houden daarom hun mensen vast, want het is geen aantrekkelijk perspectief om die wervingsinspanningen te moeten herhalen zodra de economie uit het conjuncturele dal komt. Wanneer de economische crisis langer blijkt te duren dan aanvankelijk werd verwacht, zien bedrijven zich echter genoodzaakt om de werkgelegenheid alsnog aan de geringere omvang van hun activiteiten aan te passen.

Het werkloosheidspercentage stijgt in 2014 waarschijnlijk verder, zij het wel in een trager tempo dan in 2013. Ook als het economische herstel krachtiger doorzet dan nu nog wordt verwacht, blijft de situatie op de arbeidsmarkt vermoedelijk nog enige tijd zorgelijk. De ervaring leert immers dat ondernemingen bij een aantrekkende economie in eerste instantie hun interne arbeidsreserves aanspreken, zodat een versnelling van de productiegroei nog niet betekent dat ook de werkgelegenheid meteen gaat toenemen. Mochten de bestaande interne arbeidsreserves als gevolg van het langdurige karakter van de economische crisis kleiner zijn dan tijdens een normale conjuncturele dip het geval is, dan valt bij een aantrekkende productiegroei wel sneller dan anders een positief effect op de werkgelegenheid te verwachten.

1.3 Het structurele begrotingssaldo: tasten in het duister?

Een vertraging van de economische groei leidt tot een hoger begrotingstekort, wanneer de overheid geen maatregelen treft die compensatie bieden voor het verlies aan inkomsten en de stijgende werkloosheidsuitgaven. Het oplopende begrotingstekort kan de economische neergang binnen de perken houden, wanneer de groeivertraging conjunctureel van aard is, dat wil zeggen als zij samenhangt met een tekortschietende groei van de vraag naar goederen en diensten. Omdat de wereldwijde economische neergang in 2009 als conjunctureel van aard werd bestempeld, kozen veel overheden ervoor om het begrotingstekort op te laten lopen. Zij deden dat niet alleen door de genoemde tegenvallers te accepteren, maar ook via discretionaire maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke verhoging van bepaalde overheidsuitgaven.

Bij een structurele vertraging van de economische groei, dat is een vertraging die samenhangt met een geringer structureel groeitempo van het effectieve arbeidsaanbod en/of van de arbeidsproductiviteit, is een groter overheidstekort geen geschikt medicijn, want een expansief begrotingsbeleid geeft geen impuls aan de structurele groei van de economie. Bij een vertraging van de structurele groei ontkomen overheden er niet aan via tekortverbeterende maatregelen de tering naar de nering te zetten. Uitstel van zulke maatregelen benadeelt in dat geval de toekomstige generaties, want de omvang van de noodzakelijke tekortverbeterende maatregelen is groter naarmate de overheid langer wacht met het saneren van haar financiën.

Het voorafgaande betekent dat beleidsmakers bij een vertraging van de economische groei zouden moeten weten of deze vertraging conjunctureel dan wel structureel van aard is. Het uiteenleggen van de economische groei in een conjuncturele en een structurele component is echter niet eenvoudig, want het structurele bbp kan niet worden waargenomen, maar moet worden geschat. Daarvoor zijn twee categorieën methoden voorhanden. De eerste categorie bestaat uit statistische methoden die het structurele bbp bepalen als een of ander gecentreerd voortschrijdend gemiddelde van het feitelijke bbp. Deze methoden duiden het structurele bbp vaak aan

als het *trendmatige* bbp. De tweede categorie beroept zich op de economische theorie. Deze methoden zijn gebaseerd op een productiefunctie, die de productiemogelijkheden van een economie beschrijft. Bij deze werkwijze is het structurele bbp gelijk aan het houdbare niveau van het bbp, dat valt te bereiken gegeven de beschikbare productiefactoren en de stand van de technologie. Zulke productiefunctiemethoden duiden het structurele bbp vaak aan als het *potentiële* bbp. Als graadmeter voor de stand van de conjunctuur wordt doorgaans de *output gap* gebruikt: het verschil (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele niveau van het bbp. Een methode waarmee het structurele bbp kan worden geschat, maakt het dus tevens mogelijk om dit kengetal te ramen.

Een statistische methode: het HP-filter

Het Hodrick-Prescott-filter (HP-filter) hoort thuis in de categorie van de statistische methoden. Dit filter stelt het structurele bbp dus gelijk aan een gecentreerd voortschrijdend gemiddelde van het feitelijke bbp. De gewichten zijn symmetrisch en groter, naarmate het jaar in kwestie verder aflight van het jaar waarvoor het structurele bbp wordt geschat. Aan het filter liggen twee doelstellingen ten grondslag: minimalisatie van de schommeling in de structurele groei en minimalisatie van de fluctuatie in de *output gap*. De parameter λ bepaalt de gewichten van beide doelstellingen. Bij een naar oneindig naderende waarde van λ komt een constante groeivoet van het structurele bbp uit de bus, want minimalisatie van de schommeling in de structurele groei is dan de enige doelstelling. Als λ gelijk is aan nul, is de structurele economische groei altijd gelijk aan de feitelijke groei, doordat minimalisatie van de fluctuatie in de *output gap* dan de enige doelstelling is. Berekeningen steunen vaak op een λ -waarde van 100. In dit geval past de structurele groei zich met een vertraging aan bij een verandering in de feitelijke groei.

Het HP-filter kent het zogenoemde eindpuntprobleem. Dit probleem heeft te maken met het feit dat het schatten van de structurele economische groei voor de laatste jaren van een tijdreeks moet gebeuren zonder kennis van de feitelijke economische groei in de nabije toekomst. Het HP-filter kan bijgevolg geen gecentreerd voortschrijdend gemiddelde zijn. Het probleem is dat de uitkomst van de berekeningen voor de laatste jaren van een tijdreeks gemakkelijk kan veranderen, zodra eenmaal data voor de economische groei beschikbaar komen voor de jaren volgend op de oorspronkelijke tijdreeks. Bij toepassing van het HP-filter wordt de tijdreeks daarom vaak verlengd met schattingen van de economische groei in de komende jaren. Wanneer de latere realisaties voor deze groei anders blijken te zijn, leidt dat bij deze aanpak echter tot een andere schatting van de structurele economische groei in de laatste jaren van de oorspronkelijke tijdreeks. Ook bijstellingen van realisatiecijfers voor de economische groei kunnen eraan bijdragen dat de aanvankelijk voor een bepaald jaar geraamde structurele groei later moet worden aangepast.

De productiefunctiemethode

Het schatten van het structurele bbp is ook mogelijk met een productiefunctiemethode. Zo'n functie beschrijft hoe de productiemogelijkheden van een land afhangen van de ingezette hoeveelheden arbeid en kapitaal en de stand van de technologie.⁸ Uitgaande van een produc-

8 Bij een meer geavanceerde productiefunctie kunnen de hoeveelheden menselijk kapitaal en technologiekapitaal de plaats van de stand van de technologie innemen. De genoemde hoeveelheden kapitaal worden gevormd via achtereenvolgens onderwijs en scholing van mensen en R&D-inspanningen van bedrijven en de overheid.

tiefunctie hangt het structurele bbp af van: (1) het structurele arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid, (2) de kapitaalgoederenvoorraad en (3) de stand van de technologie.⁹ Het structurele arbeidsaanbod is gelijk aan het arbeidsaanbod, nadat dit is gecorrigeerd voor de conjuncturele component ervan. Die laatste component kan zowel positief als negatief zijn. Een tijd van hoogconjunctuur kent extra conjunctureel arbeidsaanbod onder invloed van de gunstige situatie op de arbeidsmarkt. Tijdens de laagconjunctuur krimpt – omgekeerd – het arbeidsaanbod, doordat sommige werkzoekenden zich ontmoedigd van de arbeidsmarkt terugtrekken, omdat zij verwachten toch geen baan te kunnen vinden. Het structurele arbeidsaanbod vindt ook bij evenwicht op de arbeidsmarkt in een conjunctureel neutraal jaar niet volledig em-plooi, want ook dan is sprake van evenwichtswerkloosheid. Die werkloosheid wordt uitgedrukt in procenten van het (structurele) arbeidsaanbod. Zij is gelijk aan het percentage waar de feitelijke werkloosheid zich onder invloed van de werking van de arbeidsmarkt op langere termijn naartoe beweegt. De werkgelegenheid is op het structurele groeipad gelijk aan het structurele arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid. Bij het bepalen van het structurele bbp wordt ervan uitgegaan dat de bezettingsgraad van de productiecapaciteit, die verbonden is aan de tewerkgestelde werknemers en de beschikbare kapitaalgoederenvoorraad, gelijk is aan de evenwichtswaarde. Gegeven de werkgelegenheid op het structurele groeipad is bij dit uitgangspunt een grotere productie mogelijk, naarmate de structurele arbeidsproductiviteit hoger ligt. Deze productiviteit hangt af van de kapitaalintensiteit van de productie en de stand van de technologie.

De Europese Commissie hanteert een methode op basis van een Cobb-Douglas-productiefunctie.¹⁰ Het structurele arbeidsaanbod (in uren) hangt in het Brusselse model af van de potentiële beroepsbevolking, de structurele participatiegraad en het structurele aantal gewerkte uren per werknemer.¹¹ De evenwichtswerkloosheid kan niet worden waargenomen, maar moet worden geschat. De Europese Commissie doet dat met een loonvergelijking. Die vergelijking levert een schatting op van de werkloosheid waarbij sprake is van een stabiele loonstijging, *i.e.* de evenwichtswerkloosheid.¹² Bij een hogere werkloosheid resulteert een voortdurend verder afnemende loonstijging, terwijl bij een lagere werkloosheid juist een accelererende loonstijging uit de bus komt. Om de ontwikkeling van de kapitaalgoederenvoorraad te bepalen bevat het model een accumulatievergelijking. Volgens deze relatie is de toename van de voorraad kapitaalgoederen gelijk aan de bruto-investeringen na aftrek van de afschrijvingen. Bij het bepalen van de productiecapaciteit bestaat behoefte aan een schatting van de structurele totale factorproductiviteit, dat is de totale factorproductiviteit bij een bezettingsgraad die gelijk is aan de evenwichtswaarde. Deze factorproductiviteit werd bij toepassing van de Brusselse methode aanvankelijk bepaald door een HP-filter toe te passen op de reeks van de feitelijke totale factorproductiviteit. Enige jaren geleden is overgestapt op een meer geavanceerde aanpak, op basis van het zogenoemde Kalman-filter. Bij het schatten van de invloed van de stand van de conjunctuur op de totale factorproductiviteit maakt dit gebruik van beschikbare cijfers voor de bezettingsgraad van de productiecapaciteit.

9 Het gaat daarbij om de totale factorproductiviteit waarvan sprake is bij een bezettingsgraad van de productiecapaciteit die gelijk is aan de evenwichtswaarde.

10 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de Brusselse methode: D'Auria *et al.* (2010).

11 De structurele participatiegraad en het structurele aantal gewerkte uren per werknemer worden bepaald door een HP-filter toe te passen op de tijdreeksen voor respectievelijk de participatiegraad en het gewerkte aantal uren per werknemer.

12 Deze schatting gebeurt met het zogenoemde Kalman-filter.

Bij de Brusselse methode worden de reeksen, waarvoor dit mogelijk is, verlengd met ramingen voor een aantal jaren. Voor zover gebruik wordt gemaakt van statistische filters, kan dit tot betere ramingen van het structurele bbp leiden, met name voor recente jaren. Het gebruik van deze filters betekent wel dat wanneer later andere realisatiecijfers of bijgestelde ramingen beschikbaar komen, het geschatte structurele bbp – ook voor jaren uit het verleden – kan veranderen.

De conjunctuurcyclus

De *output gap* is gedefinieerd als het verschil (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele niveau van het bbp. Een negatieve *output gap* is mogelijk, wanneer de werkloosheid boven de evenwichtswerkloosheid ligt en/of wanneer de bezettingsgraad van de productiecapaciteit lager is dan de evenwichtswaarde. In een tijd van laagconjunctuur is de *output gap* doorgaans om beide redenen negatief. Aangezien evenwichtsherstellende krachten ervoor zullen zorgen dat beide typen onevenwichtigheden na verloop van tijd verdwijnen, ligt in een periode van laagconjunctuur ‘inhaalgroei’ in het verschiet. Een positieve *output gap* is omgekeerd mogelijk, wanneer de werkloosheid onder de evenwichtswerkloosheid ligt en/of als de bezettingsgraad van de productiecapaciteit hoger is dan de evenwichtswaarde. Bij een positieve *output gap* valt te verwachten dat de economische groei in de nabije toekomst tijdelijk onder de structurele groei zal liggen.

Tijdens een ‘normale’ conjunctuurcyclus slingert het feitelijke bbp rondom het structurele groeipad. De beschrijving van zo’n cyclus start hier bij het bovenste omslagpunt van de conjunctuur, dat wil zeggen op het moment dat de neergaande fase van de conjunctuur begint. Tijdens deze conjunctuurfase ligt de economische groei beneden de structurele economische groei, zodat de *output gap* verslechtert. Er is sprake van laagconjunctuur wanneer de *output gap* een negatieve waarde heeft; het bbp ligt dan beneden het structurele niveau. Het dieptepunt van de conjunctuurcyclus wordt bereikt, zodra de *output gap* zijn laagste (negatieve) waarde bereikt. Na het passeren van dit dieptepunt ligt de economische groei boven de structurele groei; de *output gap* verbetert dan dus. De opgaande beweging van de conjunctuur houdt aan, zolang de economie harder groeit dan het structurele tempo bedraagt. In het geval van een ‘normale’ cyclus komt aan deze opgaande beweging pas een eind bij een positieve waarde van de *output gap*, dat wil zeggen wanneer sprake is van hoogconjunctuur. De neergaande beweging van de conjunctuurcyclus start, zodra de economische groei weer onder de structurele groei van het bbp terechtkomt. Bij dit omslagpunt bereikt de *output gap* haar hoogste (positieve) waarde.

Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo

Het begrotingssaldo wordt beïnvloed door de stand van de conjunctuur. Tijdens een periode van hoogconjunctuur verbetert het begrotingssaldo, doordat de overheidsinkomsten dan hoger liggen, terwijl de werkloosheidsuitgaven juist lager uitkomen. Het hogere bbp, waarvan tijdens de hoogconjunctuur sprake is, beïnvloedt het begrotingssaldo in procenten van het bbp tevens via het noemereffect. Een gegeven begrotingssaldo pakt als percentage van het bbp immers lager uit naarmate het bbp groter is.¹³ Zolang het begrotingssaldo niet al te groot is, is de omvang van dit noemereffect echter uiterst beperkt. Voor een periode met laagconjunctuur

13 Bij een positief begrotingssaldo komt dit saldo als percentage van het bbp via het noemereffect van een hoger bbp iets kleiner uit. Als het begrotingssaldo negatief is, dat wil zeggen bij een begrotingstekort, drukt dit noemereffect het tekort als percentage van het bbp enigszins.

geldt het omgekeerde. Het begrotingssaldo verslechtert dan onder invloed van tegenvallers bij de overheidsinkomsten en de werkloosheidsuitgaven. Het noemereffect van het lagere bbp heeft op zich beschouwd een opwaartse invloed op het begrotingssaldo in procenten van het bbp, maar dit effect is doorgaans uiterst gering.

Het lijkt erop dat de schommeling in het begrotingssaldo onder invloed van de conjunctuur vooral het resultaat is van het effect op de overheidsinkomsten. Deze inkomsten reageren immers veel heftiger op de conjuncturele schommeling van het bbp dan de overheidsuitgaven. Wanneer de invloed van de conjunctuur op het begrotingssaldo wordt gesplitst in de effecten via de aandelen van de inkomsten en de uitgaven van de overheid in het bbp, dan is echter het tegenovergestelde het geval. Stel bijvoorbeeld dat de economie uitbundig groeit en in een situatie van hoogconjunctuur terechtkomt. In zo'n situatie verbetert het begrotingssaldo vooral (mogelijk zelfs uitsluitend), doordat de collectieve-uitgavenquote dan lager ligt. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp krimpt namelijk via het noemereffect van het hogere bbp, en doordat de werkloosheidsuitgaven lager zijn. Het effect van een goed draaiende economie op de overheidsinkomsten als percentage van het bbp is relatief beperkt. Als de elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp gelijk is aan 1, heeft de conjuncturele situatie zelfs geen enkele invloed op het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp. Doordat deze elasticiteit doorgaans niet sterk verschilt van 1, is de invloed van de stand van de conjunctuur op het begrotingssaldo via het effect op de inkomstenquote van de overheid klein.

De invloed van de conjunctuurgolf op het begrotingssaldo wordt doorgaans gemeten met de begrotingselasticiteit. Deze elasticiteit is gelijk aan de verandering van het begrotingssaldo (in procenten van het bbp) wanneer de economie met 1 procentpunt extra groeit.¹⁴ De Europese Commissie baseert haar ramingen van het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo op schattingen van de begrotingselasticiteit voor de lidstaten van de Europese Unie (EU), die gemaakt zijn door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. De begrotingselasticiteit hangt in belangrijke mate af van de collectieve-uitgavenquote. Het begrotingssaldo reageert heftiger op conjuncturele schommelingen in het bbp naarmate deze quote hoger is. Het noemereffect van fluctuaties in het bbp op het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp is immers groter, naarmate de collectieve uitgaven een hoger percentage van het bbp bedragen. De bijdrage van de werkloosheidsuitkeringen aan de gevoeligheid van het begrotingssaldo voor de slingerbeweging van de economie is relatief beperkt. Deze bijdrage is vanzelfsprekend het grootst voor landen met relatief hoge uitkeringen bij werkloosheid.

Het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp is relatief weinig conjunctuurgevoelig.¹⁵ Een procentpunt extra economische groei blijkt in haast alle EU-landen het aandeel van de totale overheidsinkomsten in het bbp te verlagen, doordat de elasticiteit van deze overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp kleiner is dan 1. De verklaring daarvoor schuilt in het bestaan van niet-belastingontvangsten, die doorgaans niet of nauwelijks conjunctuurgevoelig zijn. Aangezien de conjunctuurgevoelige overheidsinkomsten in de meeste landen min of meer één op één meebewegen met het bbp, is de schommeling in de totale overheidsinkomsten iets kleiner dan die van het bbp. Het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp neemt in al deze landen tijdens de hoogconjunctuur iets af en neemt daar ten tijde van de laagconjunctuur juist wat toe.

14 Het is geen echte elasticiteit, want daaronder wordt de verandering van een variabele in procenten verstaan door een verandering in een andere variabele met 1 procent. De begrotingselasticiteit is echter gelijk aan de mutatie van het begrotingssaldo *in procenten van het bbp* bij een extra stijging van het bbp met 1 procentpunt. Hij heet daarom wel een semi-elasticiteit.

15 Mourre *et al.* (2013), p. 14.

Dit beperkt enigszins de schommeling van het begrotingssaldo onder invloed van de conjunctuur. Is de elasticiteit van de totale overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp groter dan 1, dan is het omgekeerde het geval; de schommeling van het begrotingssaldo wordt dan juist iets versterkt door de fluctuatie in de inkomstenquote.

Tabel 1.2 toont de begrotingselasticiteit voor enkele EU-lidstaten en de EU-27.¹⁶ Denemarken is het EU-land met de grootste begrotingselasticiteit (0,61). Dit hoeft niet te verbazen; Denemarken kent een hoge collectieve-uitgavenquote en verschaft werklozen royale uitkeringen. Litouwen en Estland, met allebei een relatief lage collectieve-uitgavenquote, zijn de twee EU-landen met de laagste begrotingselasticiteit (0,30). De begrotingselasticiteit van Nederland (0,57) is lager van die van Denemarken, maar ligt wel boven het gemiddelde cijfer voor de EU-27 (0,53).

Tabel 1.2 Effect van 1 procentpunt extra economische groei (procenten bbp)

	Begrotingssaldo	Uitgavenquote	Inkomstenquote
Nederland	0,57	-0,62	-0,05
Denemarken	0,61	-0,66	-0,06
Litouwen	0,30	-0,39	-0,10
Estland	0,30	-0,38	-0,07
EU-27	0,53	-0,55	-0,03

Bron: Mourre et al. (2013), p. 25

Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo is gelijk aan het feitelijke begrotingssaldo na correctie voor de invloed van de conjunctuur. Het gaat met andere woorden om het begrotingssaldo in de situatie waarin het bbp gelijk is aan het structurele bbp. Dit saldo kan worden bepaald door het feitelijke begrotingssaldo te verminderen met de conjuncturele component. Deze component kan worden geschat op basis van de *output gap*; die *gap* geeft immers aan hoeveel ‘inhaal-groei’ er in totaal nog in het verschiet ligt, dan wel met welk percentage de economische groei de komende jaren cumulatief zal achterblijven bij de structurele groei. Het conjuncturele bestanddeel van het begrotingssaldo kan worden benaderd door de begrotingselasticiteit te vermenigvuldigen met de *output gap*. Stel bijvoorbeeld dat een land in een bepaald jaar een begrotingssaldo heeft van -0,5 procent bbp, en dat de begrotingselasticiteit van dit land gelijk is aan 0,5. Wanneer de geschatte waarde van de *output gap* voor dit jaar -3 procent bedraagt, komt de geschatte conjuncturele component uit op: $0,5 \times -3 = -1,5$ procent bbp. Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo is dan gelijk aan: $-0,5 + 1,5 = 1$ procent bbp. In dit voorbeeld heeft het land in kwestie dus een feitelijk begrotingstekort (van 0,5 procent bbp), maar toont de begroting na correctie voor de invloed van de conjunctuur toch een overschot (van 1 procent bbp). De ongunstige conjuncturele situatie verslechtert het begrotingssaldo in dit voorbeeld naar schatting met 1,5 procent bbp.

Het structurele begrotingssaldo

Bij het bepalen van het structurele begrotingssaldo vindt niet alleen een correctie plaats voor de invloed van de conjunctuur, maar ook voor incidentele factoren. Hierbij blijven dus alle

16 Sinds 1 januari 2014 telt de EU 28 lidstaten. Ten tijde van het verschijnen van de geraadpleegde publicatie waren er 27 lidstaten.

invloeden op het begrotingssaldo buiten beschouwing die tijdelijk of eenmalig van aard zijn. Voorbeelden van eenmalige begrotingsposten die bij de bepaling van het structurele saldo niet worden meegenomen zijn: de opbrengst van een telecomveiling, de uitgaven van de overheid in verband met de redding van een bank¹⁷ en de betalingen aan de overheid, wanneer zij pensioenverplichtingen overneemt van een pensioenfonds

Voorafgaand aan de herziening van het Pact voor Stabiliteit en Groei in 2005 gebruikte de Europese Commissie het structurele begrotingssaldo vooral voor analytische doeleinden. Sinds de herziening van het pact heeft het structurele begrotingssaldo evenwel een centrale plaats gekregen in het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten.¹⁸ Lidstaten moeten er niet alleen voor zorgen dat het feitelijke begrotingstekort de plafondwaarde van 3 procent bbp niet overschrijdt, maar voor elke lidstaat geldt tevens een doelstelling voor het structurele begrotingssaldo. Voor Nederland geldt een bovengrens voor het structurele begrotingstekort van 0,5 procent bbp. Wanneer de doelstelling niet wordt gehaald, moet de lidstaat in kwestie zijn structurele begrotingssaldo in een adequaat tempo verbeteren; de minimaal vereiste jaarlijkse verbetering bedraagt 0,5 procent bbp. Het structurele begrotingssaldo speelt niet alleen in het 'preventieve deel' van het Pact voor Stabiliteit en Groei een belangrijke rol, maar ook in het 'correctieve deel'. Belandt een lidstaat in een buitensporigtekortprocedure, dan moet dit land het structurele begrotingssaldo met minimaal x procentpunt per jaar verbeteren (waarbij geldt dat x ten minste gelijk is aan 0,5).

De Europese Commissie gebruikt het structurele begrotingssaldo niet alleen als graadmeter voor de onderliggende situatie van de overheidsfinanciën, maar ook om de bijdrage van discretionaire maatregelen aan de mutatie van het feitelijke begrotingssaldo te schatten. Zij gaat ervan uit dat een stijging van het structurele begrotingstekort wijst op een expansief begrotingsbeleid en dat een daling van dit tekort betekent dat een restrictief beleid wordt gevoerd. Wanneer landen in een bepaald jaar tekortverbeterende maatregelen treffen, bieden die maatregelen in dat jaar echter geen garantie op een verbetering van het structurele begrotingssaldo. Dit valt het best toe te lichten onder de veronderstelling dat de elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp gelijk is aan 1 en dat de overheid de lastendruk niet verandert. Voor een verbetering van het structurele begrotingssaldo is in dat geval vereist dat de collectieve uitgaven minder hard groeien dan het structurele bbp. Aangezien de groei van de collectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid boven de structurele economische groei kan liggen, is zonder nader beleid een verslechtering van het structurele begrotingssaldo echter beslist niet uitgesloten. Verantonen bijvoorbeeld de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid een onstuimige groei, dan moet met die mogelijkheid terdege rekening worden gehouden. Het treffen van tekortverbeterende maatregelen leidt dus niet noodzakelijkerwijs en automatisch tot een verbetering van het structurele begrotingssaldo. Daarvoor is vereist dat die maatregelen de stijging van het structurele tekort, die zonder nader beleid plaatsvindt, meer dan ongedaan maken.

Het structurele begrotingssaldo en de grote recessie

De grote recessie heeft niet alleen het feitelijke begrotingssaldo sterk verslechterd, maar ook het structurele begrotingssaldo. Figuur 1.2 laat dit zien op basis van cijfers uit de *Macro*

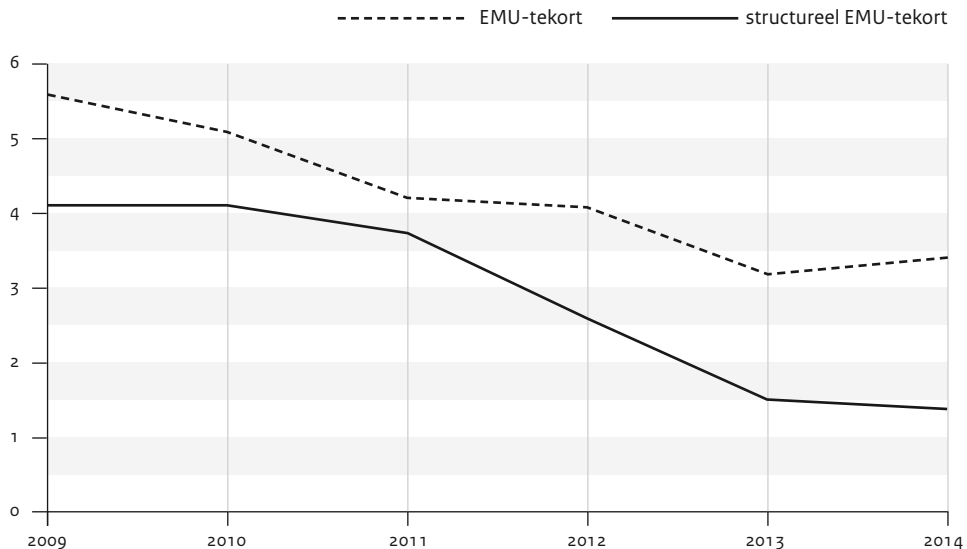
17 Wanneer de overheid bij een reddingsactie geld steekt in een bank, blijft het desbetreffende bedrag bij de bepaling van het EMU-saldo buiten beschouwing, wanneer Eurostat de betaling kwalificeert als een financiële transactie. Bij de bepaling van het structurele EMU-saldo blijft zo'n financiële injectie in een bank tevens buiten beschouwing, als Eurostat die kwalificatie achterwege laat.

18 Mourre *et al.* (2013), p. 7.

Economische Verkenning 2014.¹⁹ Het structurele begrotingstekort (op basis van de Brusselse methode) kwam in 2009 wel wat lager uit dan het feitelijke begrotingstekort, maar ook in structurele termen stonden de overheidsfinanciën er in dat jaar niet best voor. Hierbij speelt een rol dat de bijzonder slechte prestaties van onze economie sinds het uitbreken van de kredietcrisis in hoge mate structureel van aard zijn. De economische neergang is daarom niet zonder gevolgen gebleven voor de structurele situatie van de overheidsfinanciën. Aan de tekortverbeterende maatregelen die vanaf 2010 zijn genomen, bestond dan ook behoefte, tenzij beleidsmakers de huidige generaties hadden willen sauveren door de vroeg of laat onvermijdelijke saneringsmaatregelen uit te stellen. Zulk uitstel zou de toekomstige generaties benadelen, doordat in dat geval in de toekomst grotere ingrepen nodig zijn om volledige ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen.

De door opeenvolgende kabinetten genomen saneringsmaatregelen hebben niet alleen het feitelijke begrotingssaldo, maar ook het structurele saldo verbeterd. Het Centraal Planbureau voorzag op Prinsjesdag van vorig jaar voor 2014 echter nog steeds een structureel begrotingstekort van 1,4 procent bbp.

Figuur 1.2 Het feitelijke en het structurele EMU-tekort (procenten bbp)



Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 43

Problemen bij toepassing van de Brusselse methode

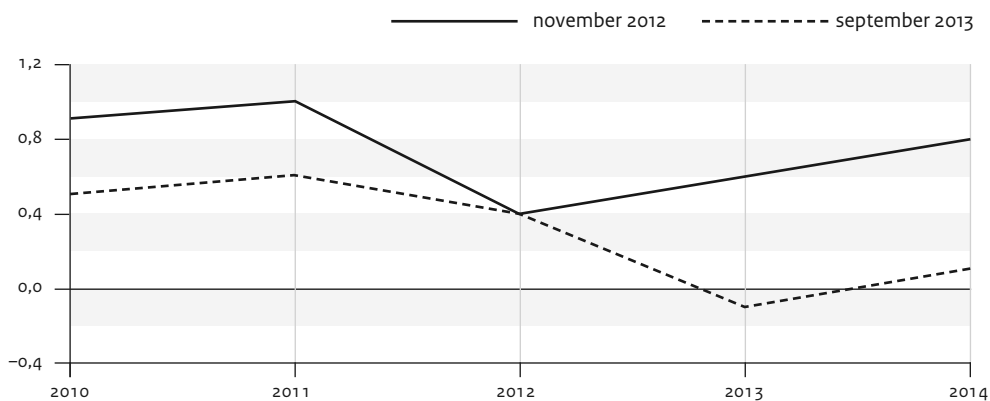
Eerder is opgemerkt dat het splitsen van de economische groei in een conjuncturele en een structurele component niet gemakkelijk is. Dit komt door de onzekerheid over het tempo van de structurele economische groei. Bij toepassing van de Brusselse methode blijkt het beschikbaar komen van nieuwe realisatiecijfers en nieuwe ramingen tot forse bijstellingen van de structurele groei te kunnen leiden, ook voor jaren uit het verleden. Het Centraal Planbureau (2013a, p. 46-47) illustreert dit aan de hand van de geraamde structurele economische groei in

¹⁹ De recentere *Decemberraming 2013* vermeldt geen cijfers voor het structurele begrotingssaldo.

de jaren 2009-2014, op basis van enerzijds de beschikbare cijfers ten tijde van de ‘doorrekening’ van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (november 2012) en anderzijds de cijfers uit de *Macro Economische Verkenning 2014* (september 2013). Figuur 1.3 laat in een oogopslag zien dat de structurele economische groei in deze zesjaarsperiode in september 2013 een stuk lager werd geraamd dan slechts tien maanden daarvoor. Bij toepassing van de Brusselse methode blijken neerwaartse bijstellingen van realisatiecijfers voor/ramingen van de feitelijke economische groei vrij sterk door te werken in de geraamde structurele groei. Zo heeft de neerwaartse herziening door het Centraal Bureau voor de Statistiek van de bbp-groei in 2012 en de neerwaartse bijstelling door het CPB van de geraamde feitelijke groei in 2013 en 2014 het geschatte niveau van het structurele bbp met in totaal 2¼ procent verlaagd. De structurele economische groei in 2014 werd in september 2013 geraamd op 0,1 procent; in november 2012 was dat nog 0,8 procent.

De onzekerheid over de structurele economische groei betekent vanzelfsprekend dat ook de precieze waarde van de *output gap* in hoge mate ongewis is. Kranendonk (2013) illustreert dit met cijfers voor het jaar 2007. De eerste berekening van het CPB voor dit jaar vond plaats in het najaar van 2005 en leverde een negatieve *output gap* op. In het najaar van 2007 werd ingeschat dat het feitelijke bbp vrijwel gelijk was aan het structurele niveau. Op basis van nadien beschikbaar gekomen informatie werd 2007 in het voorjaar van 2013 echter getypeerd als een jaar van hoogconjunctuur met een *output gap* van +2 of +3 procent. De teleurstellende economische groei tijdens de crisisjaren heeft met terugwerkende kracht het structurele bbp ook voor eerdere jaren fors omlaag gedrukt.²⁰

Figuur 1.3 De structurele economische groei (procenten) op basis van cijfers uit achtereenvolgens november 2012 en september 2013



Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 46

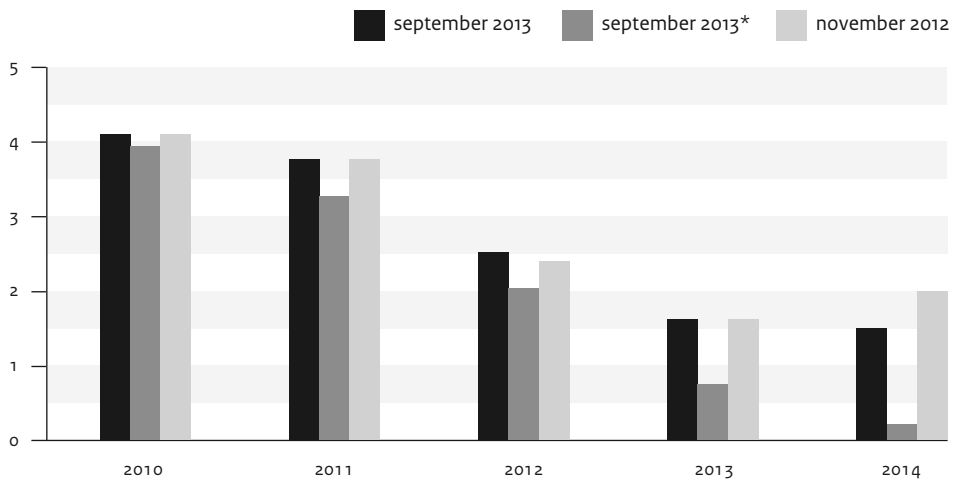
De forse bijstellingen van de *output gap* voor een bepaald jaar, die bij toepassing van de Brusselse methode mogelijk zijn, betekenen dat eveneens grote bijstellingen van het structurele begrotingssaldo kunnen optreden. Figuur 1.4 illustreert dit. De cijfers voor september 2013 in deze figuur hebben betrekking op het structurele begrotingstekort volgens de Brusselse methode uit

20 Parleviet (2013) laat zien dat het IMF de voor verschillende landen voor 2008 geschatte *output gap* in de loop van de tijd sterk heeft bijgesteld. Het geschatte probleem speelt dus niet alleen bij de Brusselse methode.

de *Macro Economische Verkenning 2014*. De figuur toont tevens het verloop van het structurele begrotingstekort, wanneer de bepaling daarvan steunt op de ontwikkeling van het structurele bbp waarop in november 2012 bij het sluiten van het regeerakkoord werd gerekend (september 2013*). Op basis van deze geraamde ontwikkeling leidt het kabinetsbeleid, wanneer alle overige cijfers worden ontleend aan de *MEV 2014*, in de beschouwde periode tot een veel sterkere verbetering van het structurele begrotingstekort en ligt dit tekort in 2014 dichtbij nul. De latere neerwaartse bijstellingen van de geraamde structurele groei leveren een veel minder gunstige evolutie van het structurele tekort op.

Figuur 1.4 toont tevens het verloop van het structurele begrotingstekort die in november 2012 was voorzien (november 2012). De ondertekenaars van het regeerakkoord hadden voor 2014 uitzicht op een groter structureel begrotingstekort dan in september 2013, doordat toen nog geen rekening werd gehouden met het aanvullende pakket aan saneringsmaatregelen van 6 miljard euro voor 2014, waartoe het kabinet in de zomer van 2013 heeft besloten (en waarover later in dat jaar een akkoord is bereikt met de ‘constructieve oppositie’).

Figuur 1.4 De beweeglijkheid van het structurele begrotingstekort (procenten bbp) volgens de Brusselse methode



* Zie voor toelichting de tekst hierboven.

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 46

Meetfouten met betrekking tot de structurele groei leiden vanzelfsprekend tot een verkeerd beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën. Bij het interpreteren van cijfers voor het structurele saldo dienen analisten zich hiervan bewust te zijn. Dit probleem speelt met name bij een omslag in de conjunctuur, want dan blijken alle gangbare methoden ter bepaling van de structurele groei grote moeite te hebben om goede ramingen te produceren. Zo schatte de Europese Commissie in 2000 en 2001 de structurele situatie van de overheidsfinanciën in zowel de EU als het eurogebied vrij gunstig in.²¹ Later zou blijken dat de werkelijke situatie heel wat minder rooskleurig was. Voor deze misser kunnen twee redenen worden gegeven. Ten eerste

21 Zie hiervoor: Larch en Turrini (2009), p. 14-16.

werd de structurele economische groei indertijd overschat, doordat – ten onrechte, zo bleek later – werd verondersteld dat de fraaie groeicijfers van de gloriejaren van de ‘nieuwe economie’ zouden voortduren. Toen eenmaal duidelijk werd dat de ‘nieuwe economie’ geen definitief eind aan de conjuncturele ups en downs van de economische bedrijvigheid had gemaakt, moesten de cijfers voor het structurele begrotingssaldo, ook voor jaren uit het verleden, flink worden bijgesteld. De tweede reden voor de genoemde misser is dat de economische groei tijdens de gloriejaren van de ‘nieuwe economie’ in veel landen een groter effect op de overheidsinkomsten had dan onder normale omstandigheden het geval is. De elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp was dus hoger dan normaal. Bij de correctie van het feitelijke begrotingssaldo voor de invloed van de conjunctuur wordt echter gerekend met een elasticiteit die gemiddeld is vastgesteld voor een veeljarige periode uit het verleden.²² Bij de bepaling van het structurele begrotingssaldo werd de invloed van de hoogconjunctuur op de overheidsinkomsten dus onderschat, zodat ook om deze reden een te gunstig beeld bestond van de structurele positie van de overheidsfinanciën. Dit droeg eraan bij dat veel politici in die tijd aandrongen op hogere overheidsuitgaven en/of lagere belastingen.

Geven de huidige ramingen van het structurele begrotingstekort een te zwartgallig beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën? Dat valt niet uit te sluiten. De structurele situatie van de Nederlandse overheidsfinanciën wordt door de Brusselse methode mogelijk ongunstiger voorgesteld dan zij in werkelijkheid is. Bij de becijfering van het structurele begrotingssaldo wordt de invloed van de grote recessie op de overheidsinkomsten namelijk geraamd, uitgaande van een elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp van 0,9. Dit is de elasticiteit die gemiddeld is waargenomen voor een tienjarige periode uit het verleden. Tijdens de crisisjaren was de feitelijke waarde van deze elasticiteit echter veel lager, doordat de tegenvallende economische groei in belangrijke mate samenhangt met een ongunstige ontwikkeling van de gezinsconsumptie. De tegenvallers bij de indirecte belastingen waren zodoende extra groot. De invloed van de conjuncturele neergang op de overheidsinkomsten was daarom groter, dan waarmee bij de bepaling van de conjuncturele component van het begrotingssaldo rekening wordt gehouden. Anders gezegd, structureel lagen die inkomsten hoger, en was het begrotingstekort om die reden dus kleiner, dan de Brusselse methode aangeeft.

Het voorafgaande maakt duidelijk dat, wanneer het economische herstel veel krachtiger uitpakt dan nu nog wordt verwacht, opwaartse bijstellingen van de geraamde structurele groei – ook voor het verleden – te verwachten zijn die een gunstiger beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën opleveren. Het structurele begrotingssaldo, zoals dat op dit moment wordt geraamd, geeft in dat geval om twee redenen een te zwartgallig beeld van deze structurele positie. Indien het economische herstel daarentegen tegenvalt en de economie nog langdurig nauwelijks dynamiek vertoont, zijn omgekeerd neerwaartse bijstellingen van de ramingen van de structurele groei – ook voor het verleden – mogelijk. Die bijstellingen zullen in dat geval op zich beschouwd met terugwerkende kracht het structurele begrotingssaldo verslechteren.

Conclusies

De grote recessie heeft niet alleen tot een scherpe vertraging van de feitelijke economische groei geleid, maar ook van de structurele groei. Dus ontkomen beleidsmakers er niet aan om de tering naar de nering te zetten. Waren na 2009 geen maatregelen getroffen om de overheids-

22 De Europese Commissie baseert de gebruikte elasticiteit op dit moment op waarnemingen over een periode van tien jaar.

financiën te saneren, dan zou ons land inmiddels met een torenhoog structureel begrotingstekort kampen. De toekomstige generaties zouden van een dergelijk beleid de dupe zijn, want wanneer de huidige generaties boven hun stand leven komt de rekening daarvan bij hen terecht.

De structurele economische groei valt helaas niet waar te nemen, maar moet worden geschat. Het grote nadeel van statistische methoden is dat zij niet gebruikmaken van wat de economische theorie te zeggen heeft over de drijvende krachten achter de structurele groei van de economie. Bij het interpreteren van de uitkomsten van een statistische methode roepen versnellingen of vertragingen in de structurele groei niet te beantwoorden vragen op. Een statistische methode doet niet veel meer dan het trekken van een trendlijntje door de feitelijke ontwikkeling van het bbp. Het gebruik van een productiefunctiemethode verdient daarom de voorkeur; bij toepassing van zo'n methode is het wel mogelijk om mutaties in de structurele groei te verklaren met gebruikmaking van het begrippenapparaat van de economische theorie. De hoop is echter ijdel gebleken dat een productiefunctiemethode vrij robuuste ramingen van de structurele economische groei kan produceren, in elk geval voor jaren uit het verleden. Net als bij toepassing van een statistische methode blijken soms aanzienlijke bijstellingen nodig te zijn van de geraamde structurele groei, ook voor het verleden. Deze bijstellingen werken door in het geraamde structurele begrotingssaldo. Dit heeft het enthousiasme over dit saldo als hulpmiddel bij het voeren van begrotingsbeleid niet vergroot. Toch is dit geen reden om het structurele begrotingssaldo uit de gereedschapskist van de beleidsmaker te verwijderen. De economische ontwikkeling is in hoge mate onzeker, en dat geldt dus eveneens voor het beloop van het structurele begrotingssaldo. Het verdient aanbeveling om bij het voeren van begrotingsbeleid met zo veel mogelijk relevante informatie rekening te houden. Beschikbare informatie over de conjuncturele situatie en de daaruit voortvloeiende conjuncturele component van het begrotingssaldo hoort daar beslist bij. Zou bij het uitstippelen van overheidsbeleid alle onzekere informatie buiten beschouwing blijven, dan zouden beslissingen stellig niet beter uitpakken dan nu het geval is. Dit neemt niet weg dat beleidsmakers zich bij het gebruik van het structurele begrotingssaldo van de geschetste problemen bewust moeten zijn.

1.4 Collectieve uitgaven: *Quo vadis?*

Door de grote recessie is het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp toegenomen. In reactie op de fors tegenvallende economische groei is niet gekozen voor een daarmee strokende matiging van de groei van de reële overheidsuitgaven. In 2007 bedroegen de collectieve uitgaven 45 procent van het bbp; in 2014 ligt de collectieve-uitgavenquote boven de 50 procent bbp. Deze ontwikkeling heeft een discussie op gang gebracht welke uitgavenquote nastrevenswaardig is. Sommigen zijn van mening dat de collectieve lasten in ons land al zo hoog zijn, dat de noodzakelijke verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën vooral of uitsluitend via bezuinigingen op de collectieve uitgaven moet worden bereikt. Anderen staan minder afwijzend tegenover hogere collectieve lasten, omdat bij verdere bezuinigingen de kwaliteit van de collectieve voorzieningen op een onaanvaardbaar geachte manier in het gedrang kan komen.

Wat kan de economische wetenschap aan deze discussie bijdragen? Kunnen economen aangeven welke omvang van de collectieve sector de voorkeur verdient? Die vraag komt in dit afsluitende onderdeel aan de orde. Daarbij is het uitgangspunt dat een hogere collectieve-uitgavenquote gepaard gaat met een dienovereenkomstig zwaardere collectievelastendruk.²³ Veel

23 Verondersteld wordt namelijk dat het gewenste structurele begrotingssaldo losstaat van de gewenste omvang van de collectieve sector.

leerboeken besteedden indertijd aandacht aan het zogenoemde Haavelmo-theorema.²⁴ Volgens dit theorema heeft een verhoging van de overheidsuitgaven in combinatie met een zodanige lastenverzwaring dat het begrotingssaldo ongewijzigd blijft een gunstige invloed op de omvang van het bbp. Wanneer dit inderdaad het geval zou zijn, is het laten uitdijen van de collectieve sector een geschikte manier om het bbp te verhogen. Sterker: volgens deze stelling leidt elke vergroting van de overheidssector tot een hoger bbp, zodat het hoogste bbp valt te behalen wanneer de overheid een belasting van 100 procent over de verdiende inkomens heft en de volledige belastingopbrengst vervolgens uitgeeft. Hoe valt dit te verklaren? Volgens het aan het theorema ten grondslag liggende keynesiaanse model van de economie schroeven huishoudens hun consumptieve bestedingen bij een lastenverzwaring met een euro met minder dan een euro terug. In plaats daarvan kiezen ze ervoor om minder te sparen of zelfs te ontsparen. Wanneer de overheid het extra opgehaalde belastinggeld wel volledig uitgeeft, nemen daarom per saldo de nationale bestedingen toe.²⁵ En in een keynesiaanse wereld, waarin de effectieve vraag bepalend is voor de omvang van de economische activiteit, gaat dan ook het bbp omhoog.

Nog maar weinig economen zullen vandaag de dag op grond van het Haavelmo-theorema een expansie van de collectieve sector bepleiten. Het geloof in dit leerstuk heeft onder andere een knauw gekregen, doordat dit geen rekening houdt met het effect dat hogere belastingen op korte en middellange termijn op de arbeidskosten kunnen hebben. Wanneer hogere belastingen direct (wanneer het om werkgeverslasten gaat) of indirect (in het geval van werknemerslasten, die voor een deel worden afgewenteld via hogere looneisen) tot hogere arbeidskosten leiden, pakt lastenverzwaring in een kleine open economie al vrij snel ongunstig uit voor het niveau van de economische bedrijvigheid. Hogere lonen hebben weliswaar een gunstige invloed op de particuliere consumptie, maar het exportoverschot krijgt een oplawaai en de investeringen komen onder druk te staan. Hogere arbeidskosten verslechteren immers de prijsconcurrentiepositie van de bedrijven op zowel de buitenlandse als de binnenlandse markt en zij zetten bovendien het kapitaalrendement onder druk. Een expansie van de overheidssector leidt in een kleine open economie daarom al vrij snel tot een daling van de productie (het bbp), en niet tot een stijging.²⁶

Het CPB liet dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw zien aan de hand van berekeningen op basis van zijn toenmalige macromodel. Knoester sprak in dit verband van het 'omgekeerde' Haavelmo-effect.²⁷ Een expansie van de overheidssector pakt volgens dit omgekeerde theorema ongunstig uit voor de economische activiteit, doordat de voor die expansie noodzakelijke lastenverzwaring de arbeidskosten opstuwt. Deze nieuwe wijsheid stuitte overigens bij sommigen in eerste instantie op ongelof. Zo lieten Driehuis en Van der Zwan zien dat, wanneer de invloed

24 Zie bijvoorbeeld Stevers (1971), p. 36-38 en p. 81-90. Het theorema is vernoemd naar de Noorse econoom Haavelmo.

25 Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de overheid de belastingopbrengst spendeert aan consumptieve en/of investeringsuitgaven. Wanneer de overheid een deel van de hogere belastingopbrengst gebruikt voor de verstrekking van inkomensoverdrachten, is het gunstige effect op het bbp minder groot, voor zover de ontvangers van deze overdrachten een deel daarvan sparen. Ook een verhoging van de inkomensoverdrachten die via hogere belastingen wordt gefinancierd heeft in een keynesiaanse wereld echter een gunstig effect op het bbp, voor zover de ontvangers van die overdrachten (met een lage marginale spaarquote) het geld gemakkelijker laten rollen dan de belastingbetalers (met een gemiddeld hogere marginale spaarquote).

26 Op korte termijn kan het effect van hogere lonen op het bbp wel positief zijn. Hierbij speelt een rol dat de prijsgevoeligheid van de uitvoer en de invoer op korte termijn relatief beperkt is.

27 Zie bijvoorbeeld Knoester (1983).

van hogere belastingen op de arbeidskosten in het CPB-model werd uitgeschakeld 'de aanvankelijke negatieve werkgelegenheidseffecten omslaan in positieve (en hoe!), hetgeen ook meer in overeenstemming is met wat gemeenlijk te dien aanzien wordt aangenomen'.²⁸

Later kregen economen steeds meer aandacht voor de effecten die hogere belastingen op langere termijn hebben. Met dat oogmerk werden toegepaste algemeenevenwichtsmodellen (TAE-modellen) in elkaar gezet, die de langetermijneffecten van alle mogelijke vormen van economisch beleid in kaart brengen, onder de veronderstelling dat op lange termijn zowel de goederen- als de arbeidsmarkt in evenwicht is. Bij het realiteitsgehalte van deze veronderstelling plaatsen sommige andere economen overigens grote vraagtekens. Het MIMIC-model van het Centraal Planbureau is een bekend voorbeeld van zo'n TAE-model.²⁹ Een expansie van de overheidssector leidt volgens TAE-modellen na verloop van tijd tot een vermindering van de economische activiteit, doordat hogere belastingen het arbeidsaanbod ontmoedigen. Voor zover hogere belastingen tot een hogere *marginale* lastendruk leiden, bewegen zij mensen minder uren te gaan werken. Vrije tijd wordt in dit geval immers goedkoper, zodat het substitutie-effect economisch actieven stimuleert om een geringer aantal uren te werken. Hier staat weliswaar tegenover dat de daling van het netto inkomen juist een stimulans betekent om gedurende meer uren betaalde arbeid te doen (inkomenseffect), maar het hiernaar verrichte empirische onderzoek wijst uit dat het substitutie-effect sterker is dan het inkomenseffect.³⁰ De stijging van de *gemiddelde* lastendruk leidt er bovendien toe dat sommige mensen besluiten om helemaal niet aan het arbeidsproces deel te nemen. Volgens Mastrogiacomo *et al.* (2011) beïnvloeden financiële prikkels vooral de keuze om wel of niet te werken en in mindere mate de keuze voor het aantal uren per week. Een grotere omvang van de collectieve sector beïnvloedt volgens de bedoelde modellen de economische activiteit na verloop van tijd dus niet via zijn invloed op de effectieve vraag, maar via zijn invloed op het arbeidsaanbod en daarmee op het structurele bbp.

Het ligt voor de hand om bij de analyse van de gevolgen van een expansie van de overheidssector de blik te richten op de effecten op wat langere termijn. Exercities met een TAE-model kunnen daarbij behulpzaam zijn. Wie met zo'n model de gevolgen van een uitbreiding van de collectieve sector in kaart brengen, komen tot de conclusie dat zo'n expansie na verloop van tijd het bbp verlaagt. Toch valt aan deze uitkomst niet als conclusie te verbinden dat een grotere omvang van de collectieve sector op langere termijn nadelig uitpakt voor de welvaart, en wel om twee redenen. Ten eerste nemen TAE-modellen (lang) niet alle effecten van de overheidsuitgaven op het structurele bbp mee. Voor zover zulke effecten wel een plaatsje in een TAE-model krijgen, gaat het meestal om ongunstige effecten. Een bekend voorbeeld is het ongunstige effect van een hogere *replacement rate* (de verhouding tussen de netto-uitkering bij werkloosheid en het nettoloon). Wanneer de overheid het verschil tussen lonen en uitkeringen verkleint, daalt volgens bijvoorbeeld het MIMIC-model het effectieve arbeidsaanbod, zodat het bbp na verloop van tijd lager uitkomt. Overheidsuitgaven kunnen echter ook andere gevolgen voor de ontwikkeling van het structurele bbp hebben. Zo verhogen extra overheidsinvesteringen in de infrastructuur in beginsel de structurele arbeidsproductiviteit; hiermee houden TAE-modellen echter meestal geen rekening. Hetzelfde geldt voor de bijdrage die (hogere) onderwijsuitgaven aan de structurele arbeidsproductiviteit kunnen leveren. Dat doen deze uitgaven ove-

28 Driehuis en Van der Zwan (1978), p. 40.

29 Zie voor het oorspronkelijke MIMIC-model: Gelauff en Graafland (1994).

30 Zie bijvoorbeeld Mastrogiacomo *et al.* (2011). Deze auteurs presenteren schattingen van de arbeidsaanbodelasticiteit voor verschillende groepen in Nederland, en maken daarbij onderscheid tussen het effect via de urenbeslissing en de invloed via de participatiebeslissing.

rigens wel met een forse vertraging, want de kinderen en studenten die vandaag onderwijs genieten betreden de arbeidsmarkt pas na een (behoorlijk groot) aantal jaren.

Er is een tweede reden waarom TAE-modellen geen volledig beeld geven van het effect van een uitdijende collectieve sector op de welvaart. Deze modellen zijn in het gunstigste geval slechts in staat om de invloed van een expansie van de overheidssector op het (structurele) bbp in kaart te brengen. Het bbp is de variabele die doorgaans dienstdoet als indicator voor de materiële welvaart.³¹ Bij het voeren van economisch beleid staat echter niet het realiseren van een zo groot mogelijke materiële welvaart, maar het bereiken van een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart in ruime zin voorop. Beleidsanalyses moeten dan ook op het brede welvaartsbegrip gebaseerd zijn. Mensen ontlenen immers niet alleen geluk aan hun beschikkingsmacht over goederen, maar ook aan hun gezondheid, rechtsbescherming, een goede kwaliteit van hun leefomgeving, vrije tijd, het ontbreken van onredelijk groot geachte inkomensverschillen, enzovoort.

Het beoordelen van de wenselijkheid van een grotere omvang van de collectieve sector moet dus op een analyse van alle daaraan verbonden maatschappelijke baten en kosten worden gebaseerd. Een bekend concept van de welvaartsanalyse van een lastenverzwaring is de *excess burden*. Hiermee wordt bedoeld dat een lastenverzwaring van 1 miljard euro de maatschappelijke welvaart met meer dan 1 miljard euro vermindert, doordat hogere belastingen gedragseffecten hebben. Wanneer hogere lasten bij de factor arbeid neerslaan, is van een *excess burden* sprake, doordat het arbeidsaanbod vermindert.³² Betekent het bestaan van een *excess burden* dat elke expansie van de overheidssector de maatschappelijke welvaart vermindert, en dat dus een zo klein mogelijke overheidssector de voorkeur verdient? Dat is uiteraard niet het geval, want het is heel wel mogelijk dat de verhoging van de uitgaven voor een bepaalde collectieve voorziening met 1 miljard euro de maatschappelijke welvaart met meer dan 1 miljard euro verhoogt. Je zou in dit geval kunnen spreken van *excess benefits*.

Voor de meeste overheidsvoorzieningen geldt dat de overheid zich daarmee bemoeit vanwege het bestaan van uiteenlopende marktimperfecties. Die imperfecties vormen een *raison d'être* voor de bedoelde voorzieningen. Neem als voorbeeld de werkloosheidsuitgaven. Het werkloosheidsrisico valt niet bij een marktpartij te verzekeren, doordat de kans dat iemand een beroep op de verzekering doet samenhangt met de kans dat iemand anders dat ook doet. Werkloosheid treft tijdens een recessie immers veel werknemers. Verzekeraars kunnen de mensen die tijdens een recessie hun baan verliezen geen uitkering toezeggen, doordat sprake is van een 'gecorrleerd' risico. Het aanbieden van een werkloosheidsverzekering wordt daarom als een taak van de overheid beschouwd. Het is heel goed mogelijk dat de euro's die de overheid voor de werkloosheidsregelingen bij de belasting- en premiebetalers ophaalt de maatschappelijke welvaart minder verlagen dan de welvaartswinst die dankzij de verstrekte uitkeringen wordt geboekt. Dit is het geval, wanneer burgers de werkloosheidsuitgaven in voldoende mate waarderen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de uitkeringsontvangers zelf, maar ook aan anderen die goede redenen kunnen hebben om het prettig te vinden dat werklozen

31 Het bbp is daarvoor overigens geen ideale indicator. De investeringen dragen immers niet rechtstreeks bij aan de welvaart, maar indirect, doordat zij in de toekomst de consumptiemogelijkheden verruimen. Zij maken echter wel onderdeel uit van het bbp. Iets soortgelijks geldt voor de export. Exporten zijn een middel om importen te kunnen betalen en dragen niet rechtstreeks bij aan onze welvaart.

32 Bij het bepalen van de *excess burden* wordt verondersteld dat de extra belastinginkomsten op de een of andere manier naar de belastingbetalers worden teruggesluisd. De resulterende hogere marginale lastendruk beïnvloedt het arbeidsaanbod in dit geval uitsluitend via het substitutie-effect.

een uitkering krijgen. Bij een analyse van de welvaartseffecten van de uitkeringen bij werkloosheid moet tevens rekening worden gehouden met de invloed van zulke uitkeringen op het functioneren van de arbeidsmarkt. Hierbij valt niet alleen te denken aan het ongunstige effect dat qua hoogte en duur genereuze werkloosheidsuitkeringen op het effectieve arbeidsaanbod hebben, maar ook aan de gunstige invloed die zulke uitkeringen kunnen hebben op de arbeidsproductiviteit, doordat zij het voor mensen minder riskant maken om van baan te wisselen. Ook wanneer het mogelijk zou zijn om vast te stellen dat de maatschappelijke baten van de werkloosheidsuitgaven hoger zijn dan de maatschappelijke kosten, wat overigens ernstig valt te betwijfelen, kan nog niet worden geconcludeerd dat het aanbeveling verdient om de regelingen bij werkloosheid verder op te tuigen. Daarvoor is namelijk inzicht vereist in het effect dat het verder optuigen van deze regelingen op de maatschappelijke welvaart heeft, en de voor zo'n analyse benodigde informatie is beslist niet beschikbaar.

Gaat het beslag dat een categorie overheidsuitgaven op het bbp legt omhoog, dan is – bij een gegeven begrotingssaldo – financiering niet alleen mogelijk via een hogere collectieve lastendruk, maar ook door verdringing van andere overheidsuitgaven. De collectief gefinancierde zorguitgaven kunnen als voorbeeld dienen.³³ Kenmerkend voor deze uitgaven is dat het aandeel ervan in het bbp in de afgelopen ruim zestig jaar spectaculair is gestegen. Bedroeg dit aandeel in 1950 nog slechts 1 procent, voor 2014 wordt een aandeel van 11 procent verwacht. Deze stijging heeft waarschijnlijk geleid tot zowel verdringing van andere overheidsuitgaven, als tot een hogere collectievelastendruk dan anders uit de bus zou zijn gekomen. De collectieve zorguitgaven dragen om verschillende redenen bij aan de maatschappelijke welvaart. Zij maken het mogelijk dat wij aanzienlijk langer leven dan onze ouders en grootouders en verbeteren de kwaliteit van het leven van veel mensen. De verzorging van zieken, gehandicapten en bejaarden draagt daarnaast uiteraard bij aan het geluk van deze groepen. De zorg heeft ook economische baten; de zorguitgaven leveren een bijdrage aan de groei van het effectieve arbeidsaanbod en verhogen de arbeidsproductiviteit. Tegenover deze voordelen staan nadelige effecten voor de maatschappelijke welvaart, doordat minder geld beschikbaar is voor andere overheidsvoorzieningen, de burgers over een geringer vrij besteedbaar inkomen beschikken en de hogere collectievelastendruk een ongunstig effect heeft op het arbeidsaanbod. Het is goed mogelijk dat de collectief gefinancierde zorguitgaven al met al per saldo een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart hebben. Om te kunnen beoordelen of een voortgezette stijging van de aandeel van de zorguitgaven in het bbp wenselijk is, moet bekend zijn of dit de maatschappelijke welvaart per saldo verhoogt of verlaagt. Hoewel onvoldoende informatie beschikbaar is om dit te achterhalen, valt wel te beargumenteren dat een voortgaande uitbundige groei van de zorguitgaven (zoals in de afgelopen decennia) ertoe leidt dat de maatschappelijke baten van een steeds verdere verhoging van de zorgquote op enig moment worden overvleugeld door de maatschappelijke kosten die daartegenover staan.³⁴

Conclusie

Economen zijn niet in staat om aan te geven of een hogere dan wel juist een lagere collectieve-uitgavenquote aanbeveling verdient. De enige wijsheid die zij in het debat over de gewenste omvang van de collectieve sector naar voren kunnen brengen is dat het aanbeveling verdient om te streven naar een omvang die de maatschappelijke welvaart in ruime zin zo hoog

33 Het navolgende is gebaseerd op De Kam en Donders (2012).

34 De Kam en Donders (2012), p. 34-35.

mogelijk opvoert. Maar dit komt neer op het intrappen van een open deur. Economen zijn niet in staat alle gevolgen voor de maatschappelijke welvaart van een uiteenlopend peil van de collectieve-uitgavenquote in kaart te brengen. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om bij de beleidsvoorbereiding zo veel mogelijk informatie te verzamelen over de maatschappelijke baten en kosten van uiteenlopende maatregelen die de omvang van de collectieve-uitgavenquote veranderen.

Economen kunnen op dit gebied bijzonder nuttig werk verrichten. Uiteindelijk moeten langs democratische weg gekozen politici echter de knopen doorhakken. Analyses van de welvaartseffecten van uiteenlopende beleidsmaatregelen kunnen het werk van politici vergemakkelijken, maar zij zullen altijd zelf moeten blijven nadenken en hun eigen afwegingen maken. Het lukt economen immers niet om alle welvaartseffecten van beleidsmaatregelen in kaart te brengen, en zij zijn al helemaal niet in staat om verschillende beleidsdoelstellingen tegen elkaar af te wegen. Eén van de weinige zekerheden van economen is dat geen gratis lunches worden geserveerd. Bij het voeren van beleid moet dus permanent rekening worden gehouden met de afruilen tussen beleidsdoelstellingen. Economen weten dat de slogan van de Tegenpartij van Jacobse en Van Es ('Geen gezeik, iedereen rijk') niet opgaat. Voor niets gaat alleen de zon op. Het waarderen van uiteenlopende gevolgen van beleidsmaatregelen, en het op één noemer brengen daarvan, is echter niet eenvoudig. Dat kunnen alleen gekozen politici doen. Hoeveel geld willen we bijvoorbeeld op tafel leggen om een mensenleven nog enige tijd te rekken? Wat vinden we het waard dat via uiteenlopende inkomensoverdrachten de personele inkomensverschillen worden beperkt? Economen kunnen dit soort vragen niet beantwoorden; die antwoorden moeten van de politici komen.

De analyse van verkiezingsprogramma's

Sinds 1986 bestaat de traditie dat het CPB een becijfering maakt van de economische effecten van de verkiezingsprogramma's. Een groeiend aantal politieke partijen doet hieraan mee. In 1986 vroegen drie partijen om een analyse van hun programma; in 2012 was dat aantal toegenomen tot tien. Het CPB probeert op basis van zijn economische expertise een bijdrage te leveren aan het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende verkiezingsprogramma's. Naar aanleiding van de evaluatie van de jongste exercitie in de aanloop naar de verkiezingen van 2012, heeft het CPB (2013c) onlangs bekendgemaakt dat het bureau bij de volgende analyse van de verkiezingsprogramma's geen aandacht zal besteden aan zogenoemde programma-effecten.

Onder het programma-effect van overheidsuitgaven wordt de invloed verstaan die zij hebben via de voorzieningen die daarmee tot stand worden gebracht. Wanneer de overheid bijvoorbeeld geld steekt in de infrastructuur, wordt daarmee niet alleen een bestedingseffect bereikt op het moment dat de overheid de uitgaven doet (werk voor de bouwnijverheid), maar ook een programma-effect, zodra de nieuwe of verbeterde infrastructurele voorziening eenmaal is aangelegd. Een nieuw of verbeterd stukje infrastructuur is natuurlijk niet zonder betekenis voor de economie. Toch blijft die invloed in de gangbare macro-economische modellen buiten beschouwing, evenals trouwens in de meeste TAE-modellen. Voor het programma-effect van de onderwijsuitgaven geldt hetzelfde. De invloed die hogere onderwijsuitgaven, zij het met

een forse vertraging, op de arbeidsproductiviteit kunnen hebben, krijgt in analyses op basis van de genoemde modellen dus doorgaans geen aandacht.

Het CPB heeft goede argumenten voor het voornemen om de analyse van programma-effecten te schrappen. De huidige praktijk wordt namelijk als onevenwichtig ervaren. Het CPB rapporteert slechts over de effecten van een beperkt aantal overheidsuitgaven, waarbij de selectie van deze onderwerpen primair wordt bepaald door de beschikbaarheid van empirische kennis over de gevolgen van het voorgenomen beleid. Er worden bovendien alleen effecten aan beleidsmaatregelen toegekend, als daar goed bewijs voor is. In de praktijk betekent dit dat nieuwe maatregelen, waarvan de effectiviteit (nog) niet empirisch is vastgesteld, op achterstand staan.

Wouter Bos betreurt in een column in *de Volkskrant* de beslissing van het CPB.³⁵ Hij is bang dat bij de besluitvorming over maatregelen die de omvang van de collectieve sector beïnvloeden de programma-effecten onvoldoende aandacht krijgen. Hij onderstreept de wenselijkheid van het in kaart brengen van alle gevolgen van beleidsmaatregelen voor de welvaart in ruime zin. De ex-minister van Financiën heeft hier beslist een punt, maar dat betekent nog niet dat het CPB er verstandig aan doet om bij de analyse van de economische effecten van de verkiezingsprogramma's op de oude voet door te gaan. Laura van Geest, de in 2013 nieuwbenoemde directeur van het CPB, kondigt in een brief aan de voorzitters en fractievoorzitters van de Eerste en Tweede Kamer aan dat de planbureaus tussen de verkiezingen blijven voorzien in de behoefte aan informatie over de effectiviteit van beleid.³⁶ Gedacht wordt aan een reeks 'Kansrijk Beleid'-publicaties. De details worden volgens de brief nader uitgewerkt. Het zou mooi zijn, wanneer de planbureaus erin zouden slagen om in deze publicaties aandacht te besteden aan zo veel mogelijk gevolgen van beleidsmaatregelen voor uiteenlopende aspecten van de welvaart in ruime zin. Dan krijgt Wouter Bos (terecht) alsnog zijn zin.

35 De column stond in *de Volkskrant* van 28 november 2013.

36 Deze brief is gevoegd bij CPB (2013c).

Literatuur

- D'Auria, Francesca, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger, en Alessandro Rossi (2010), *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Papers 420, Brussel: Europese Commissie
- Bijlsma, Michiel, en Gijsbert Zwart (2010), *Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?*, CPB Document 215, Den Haag: Centraal Planbureau
- Broer, Peter, Nick Draper, en Frederik Huizinga (1999), *The Equilibrium Rate of Unemployment in the Netherlands*, Research Memorandum 156, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2013a), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2013b), *Decemberraming 2013. Economische Vooruitzichten 2014*, CPB Policy Brief 2013-09, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013c), *Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's. Evaluatie 'Keuzes in kaart 2013-2017'*, CPB Notitie 26 november, Den Haag: CPB
- Driehuis W., en A. van der Zwan (1978), De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien, in W. Driehuis en A. van der Zwan (red.), *De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien*, Leiden: Stenfert Kroese BV, 7-48
- Ewijk, Casper, en Coen Teulings (2009), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Gelauff, G.M.M., en J. J. Graafland (1994), *Modelling welfare state reform*, Amsterdam: North Holland
- De Kam, Flip, en Jan Donders (2012), Zonder zorg vaart niemand wel, in F.T. Schut en M. Varkevisser, *Een economisch gezonde gezondheidszorg. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 15-44
- Knoester, Anthonie (1983), Stagnation and the inverted Haavelmo-effect. Some international evidence, *De Economist*, 131(4), 548-584
- Kranendonk, Henk (2013), Het meten van economische spanning, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4656), 177
- Larch, Martin, en Alessandro Turrini (2009), *The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making. A love at first sight turned into a mature relationship*, European Economy, Economic Papers 374, Brussel: Europese Commissie
- Mastrogiacomo, Mauro, Nicole M. Bosch, Miriam D.A.C. Gielen, en Egbert L.W. Jongen (2011), *Estimating labour supply responses in the Netherlands using structural models*, CPB-achtergrond-document horend bij CPB Policy Brief 2011-4, Den Haag: Centraal Planbureau
- Modigliani, Franco, en Merton H. Miller (1958), The cost of capital, corporation finance and the theory of investment, *The American Economic Review*, 48(3), 261-297
- Mourre, Gilles, George-Marian Isbasoiu, Dario Paternoster, en Matteo Salto, *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*, European Economy, Economic Papers 478, Brussel: Europese Commissie
- Parleviet, Jante (2013), De output gap in 2008, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4656), 176
- Reinhart, Carmen M., en Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton en Oxford: Princeton University Press
- Stevens, Th.A. (1971), *Openbare financiën en economie. De openbare financiën als instrument van economische politiek*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese N.V.

Overheidsfinanciën en sociale zekerheid

C.A. de Kam

2.1 Inleiding

De rijksbegroting voor het jaar 2014 is de eerste begroting waar het kabinet-Rutte II zijn eigen stempel op kan zetten. Zij draagt sporen van waterschade. Die schade – onder andere in de vorm van vermoedelijke tegenvallers bij de geraamde belastingontvangsten en een rommelig *Belastingplan 2014*¹ – is in eerste aanleg aangericht door het water, dat zowel VVD als PvdA in het najaar van 2012 bij de ideologische wijn moest doen tijdens het mixen van de ‘toverdrank’ voor hun in ijftempo bekookstooftde regeerakkoord *Bruggen slaan*. Op essentiële punten – zorgstelsel, volkshuisvesting, werkloosheidsverzekering, aanvullende pensioenen – is het akkoord vervolgens bijgesteld, om zodoende op de genoemde onderdelen onmisbaar geachte steun voor het beleid te verwerven van de sociale partners, onderscheidenlijk van enkele ‘constructieve’ oppositiepartijen.

Onderdeel 2.2 vat dat regeerakkoord nog eens beknopt samen, met een vooruitblik op de cijfers voor de gehele lopende kabinetsperiode. Vervolgens schetst onderdeel 2.3 enkele hoofdlijnen van de financiën van het Rijk en de collectieve sector, op basis van de stukken die het kabinet op Prinsjesdag heeft gepresenteerd. Ook het nadien met drie oppositiepartijen gesloten *Begrotingsakkoord 2014* krijgt hierbij aandacht. Anders dan het kabinet suggereert, leggen lastenverzwaringen en ombuigingen bij de tekortverbeterende maatregelen in de periode 2011-2014 nagenoeg evenveel gewicht in de schaal. Het beloop van de overheidsuitgaven voor de sociale zekerheid is beslissend getekend door de zware en langdurige recessie. Het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen ‘verwatert’ geleidelijk, terwijl de sociale fondsen met toenemende tekorten kampen (onderdeel 2.4). Onderdeel 2.5 zoekt naar een verklaring voor de grote rol van lastenverzwaringen bij pogingen om de overheidsfinanciën op de rails te houden. Zoals bekend mag worden verondersteld, is Nederland bij lange na niet de enige lidstaat van de Europese Unie die kampt met begrotingsproblemen. Lidstaten hebben zich gecommitteerd aan een procedure waarbij de nationale begroting wordt beoordeeld door de Europese Commissie. Het afsluitende onderdeel 2.6 releveert het commentaar van de Commissie op de begroting voor 2014.

2.2 Het regeerakkoord²

Het kabinet-Rutte II zet het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid voort, met enige aanscherpingen.³ Anders dan bij de vorige kabinetsformatie, toen de VVD en het CDA hun ‘gedoogpartner’ PVV die armslag moesten geven – hebben de regeringspartijen ditmaal geen voorbehoud gemaakt inzake aard en omvang van eventueel noodzakelijke verdere ombuigin-

1 Zie Spanjers (2013) en Stevens (2013).

2 Zie voor een uitgebreidere beschouwing, waaraan dit onderdeel deels is ontleend: De Kam (2013a).

3 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 67-68.

gen⁴ en lastenverzwaringen.⁵ De beide kabinetten onder aanvoering van premier Rutte hebben tot nu toe inmiddels tekortverbeterende maatregelen getroffen, waarmee 54 miljard euro is gemoeid (tabel 2.1). Dat komt overeen met 9 procent van het bruto binnenlands product (bbp).⁶ Het regeerakkoord – inclusief de effecten van voorafgaande pakketten tekortverminderende ingrepen, die nog doorwerken in de lopende kabinetsperiode – voorziet in totaal voor circa 48 miljard euro aan maatregelen. Binnen een half jaar na de kabinetsformatie komt vast te staan dat dit niet voldoende is om te kunnen voldoen aan Europese afspraken om het begrotingstekort op afzienbare termijn terug te brengen tot 3 procent bbp, of lager. In het vroege voorjaar van 2013 is sprake van een aanvullend pakket van ruim 4 miljard euro. Het kabinet schuift de besluitvorming over dit pakket voor zich uit, in de achteraf ijdel gebleken hoop op betere tijden en om de onderhandelingen met vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers over een ‘sociaal akkoord’ tot een succes te maken. In april komt dit akkoord inderdaad tot stand.⁷

De recessie houdt in de eerste helft van 2013 onverminderd aan. Dit raakt de schatkist met name via omvangrijke tegenvallers bij de belastingontvangsten. Als onderdeel van de begroting voor 2014 presenteert het kabinet noodgedwongen een 6-miljardpakket met aanvullende tekortreducerende maatregelen, dit in plaats van het 4-miljardpakket waarvan in het vroege voorjaar nog sprake was. Ondanks deze extra budgettaire inspanning van 2 miljard euro, komt het tekort in 2014 waarschijnlijk hoger uit dan de 3 procent bbp die eerder met Brussel al voor 2013 als bovengrens was afgesproken.

De nagestreefde tekortreductie vloeit niet alleen voort uit in Europees verband gemaakte begrotingsafspraken. Tekortreductie is – samen met andere, structuurversterkende maatregelen – tevens de aangewezen weg om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.⁸

Tabel 2.1 Tekortreducerende maatregelen, 2011-2017 (miljarden euro)^a

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Netto-ombuigingen	8	10	13	20	26	30	33
Lastenverzwaringen	1	2	13	18	19	20	21
	—	—	—	—	—	—	—
Totaal	9	12	26	38	45	50	54

a Cumulatieve bedragen in prijzen van 2012.

Bron: Suyker (2013), p. 3

4 Extra ombuigingen kunnen nodig zijn bij overschrijdingen van het uitgavenkader en/of wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.

5 Extra lastenverzwaringen kunnen nodig zijn wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.

6 Strikt genomen is in dit bedrag 3,2 miljard euro begrepen die is te beschouwen als ‘erfenis’ van het kabinet-Balkenende IV.

7 Tweede Kamer (2012-2013b).

8 De overheidsfinanciën zijn houdbaar, wanneer de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen blijven meegroeiën met de welvaart, zonder dat in de toekomst de collectieve lasten omhoog hoeven en zonder dat ooit de overheidsschuld explodeert.

Bij de doorrekening van hun meest recente verkiezingsprogramma hebben alle politieke partijen aangegeven dat houdbare overheidsfinanciën het doel zijn waarnaar zij streven.⁹

Het CPB pleegt de gevolgen van een regeerakkoord voor de overheidsbegroting en de nationale economie af te zetten tegen het meest recente 'basispad' van de in dit verband relevante budgettaire respectievelijk macro-economische grootheden. De gevolgen van de afspraken van VVD en PvdA – zonder de impact van het 6-miljardpakket – zijn direct na de formatie afgezet tegen een geactualiseerd basispad van economie en overheidsfinanciën voor de periode 2013-2017, dat consistent is met de ramingen voor 2012 en 2013 uit de *Macro Economische Verkenning 2013*.

Uitgaven

Tabel 2.2 presenteert een samenvattend overzicht van de geplande uitgavenmutaties. De middelste kolom geeft de afwijkingen als gevolg van het regeerakkoord, ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de eerste kolom van tabel 2.2. In 2017 buigt het kabinet per saldo 10¼ miljard euro om. Het gaat hier om de *nettomutatie*, te weten het saldo van bruto-ombuigingen van 17,1 miljard euro en verhoging van de collectieve uitgaven (intensiveringen) tot een bedrag van in totaal 6,9 miljard euro.

Netto wordt het meeste omgebogen bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg: 5 miljard euro. Het basispad voorziet in een groei van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid met 11 miljard euro. Per saldo nemen de reële zorguitgaven tot en met 2017 in prijzen van 2012 dus toch nog met 6 miljard euro toe.¹⁰ De overige kolommen in tabel 2.2 kunnen op dezelfde manier worden gelezen. Zo dalen de uitgaven aan het openbaar bestuur op het basispad al met 3¼ miljard euro.¹¹ Op deze post denkt het kabinet additioneel nog eens 1½ miljard euro te kunnen bezuinigen. Meer acht het CPB technisch niet haalbaar. De einduitkomst is een uitgavenvermindering van bijna 5 miljard euro. Al met al haalt het regeerakkoord een streep door vrijwel de gehele uitgavenstijging op het basispad; zie de onderste regel van tabel 2.2.

Tabel 2.2 *Uitgavenmutaties, 2013-2017 (miljarden euro)*^a

	Basispad	Regeerakkoord	Saldo
Collectief gefinancierde zorguitgaven	11	-5	6
Sociale zekerheid	5	-1½	3½
Openbaar bestuur	-3¼	-1½	-4¾
Overige posten	-1¼	-2¼ ^b	-3½
	—	—	—
Totaal EMU-relevante uitgaven	11½	-10¼	1¼

a Bedragen *ex ante*, in prijzen van 2012.

b Hoofdmoot van deze post is een bezuiniging op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking ter grootte van 1 miljard euro.

Bron: Centraal Planbureau (2012a), p. 6

9 Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2012), p. 40.

10 De volumegroei is geringer dan die van de reële zorguitgaven, wanneer de prijzen van zorgvoorzieningen sneller stijgen dan de prijs van het bbp (de door het CPB gebruikte deflator bij het bepalen van de reële zorguitgaven). Dat was inderdaad de trend in de afgelopen decennia.

11 Meer over het openbaar bestuur in hoofdstuk 5.

Uitgavenmix

De samenstelling van de overheidsuitgaven verandert bij integrale uitvoering van het regeerakkoord substantieel (tabel 2.3). Voor haar klassieke taken – het openbaar bestuur, de binnenlandse veiligheid, defensie en infrastructuur – geeft de overheid al decennialang 15 tot 16 procent van het bruto binnenlands product (bbp) uit. Het hiervoor beschikbare budget krimpt in de periode 2013-2017 met meer dan 2 procent bbp. De in de loop van de jaren nul al ingezette daling van de uitgaven voor het openbaar bestuur versnelt aanzienlijk. De lichte stijging van de uitgaven voor de binnenlandse veiligheid uit de jaren nul gaat in deze kabinetsperiode weer teniet. Het gemarginaliseerde defensiebudget wordt de komende jaren verder uitgerperst. De overheidsuitgaven voor de infrastructuur brokkelen verder af.

De sterke expansie van de collectieve sector sinds het midden van de jaren vijftig van de vorige eeuw wordt verklaard door het toegenomen belang van de overdrachten. Het betreft niet alleen uitkeringen via het stelsel van sociale zekerheid. De collectief gefinancierde gezondheidszorg en de onderwijsuitgaven gelden eveneens als overdrachten (aan gezinnen) – nu niet in geld, maar in natura. In de jaren nul stijgt het beslag van de sociale uitgaven merkbaar, vooral door de vergrijzing en het in 2006 ingevoerde zorgstelsel.¹² Ook het ‘noemereffect’ speelt een rol: de sterk tegenvallende bbp-groei stuwt de quote op.

Tabel 2.3 Samenstelling overheidsuitgaven (procenten bbp)

	2002	2012	2017	2002-2012	2013-2017
	niveaus			mutaties	
Klassieke overheidstaken	15,6	15,2	13,1	-0,4	-2,1
waarvan					
openbaar bestuur	10,8	10,5	9,0	-0,3	-1,5
binnenlandse veiligheid	1,7	1,9	1,7	0,2	-0,2
landsverdediging	1,3	1,1	1,0	-0,2	-0,1
infrastructuur	1,8	1,7	1,4	-0,1	-0,3
Overdrachten	23,1	28,9	29,1	5,8	0,2
waarvan					
sociale zekerheid	11,3	12,9	13,1	1,6	0,2
collectief gefinancierde zorg	6,8	10,6	10,8	3,8	0,2
onderwijs	5,0	5,4	5,2	0,4	-0,2
Overige uitgaven	7,8	5,8	5,5	-2,0	-0,3
Uitgavenpeil	45,9	49,9	47,7	4,0	-2,2

Bron: Centraal Planbureau (2012b), p. 9

12 De invoering van de basisverzekering tegen ziektekosten maakte in 2006 een einde aan het verschil tussen de ziekenfondsverzekering (verplicht voor twee derde van de bevolking) en de particuliere ziektekostenverzekering. Zorguitgaven voor de vroeger particulier verzekerden tellen sindsdien als collectieve uitgaven, voor zover de financiering via de basisverzekering plaatsvindt; de door deze groep opgebrachte premies voor de basisverzekering zijn – anders dan de vroegere particuliere premies – onderdeel van de collectieve lasten. Zowel de collectieve-uitgavenquote als de collectievelastendruk is door de stelselherziening circa 1,5 procent bbp hoger komen te liggen.

De sterke toename van het aantal AOW'ers en de groei van het aantal mensen zonder betaald werk – met een uitkering krachtens de Werkloosheidswet (WW) of de Wet werk en bijstand – drijven de sociale uitgaven in de lopende kabinetsperiode verder omhoog.¹³ Daar staan bezuinigingen tegenover door verlaging van uitkeringsbedragen en als gevolg van een samenstellingseffect: relatief hoge uitkeringen (zoals de WW en de subsidie voor de sociale werkvoorziening) worden in toenemende mate vervangen door relatief lage uitkeringen (zoals bijstand).¹⁴

De zorguitgaven zijn in de jaren nul geëxplodeerd. Wanneer het kabinet in zijn opzet slaagt, zullen zij in de periode 2013-2017 voor het eerst sinds lange tijd weer min of meer in de pas lopen met de nominale groei van het bbp. Onzeker is echter of alle voornemens kunnen worden uitgevoerd.¹⁵ Aangezien het aandeel van de onderwijsuitgaven tamelijk stabiel is, kan het groeiende aandeel van de overdrachten in de totale overheidsuitgaven volledig op het conto van zorg en sociale zekerheid worden geschreven.¹⁶

De daling van de overige uitgaven in de beschouwde periode is geconcentreerd bij de overdrachten aan bedrijven en (althans in de jaren nul) bij de rentelasten.

Ontvangsten

Op het basispad nemen de collectieve lasten toe met 14½ miljard euro. Dat de ontvangsten van de schatkist stijgen, ligt – gezien eerdere besluiten om de lasten te verzwaren en de groei van het reële bbp – nogal voor de hand.

Tabel 2.4 Voornaamste lastenmutaties in 2017 (miljarden euro)^a

Verhogen arbeidskorting	-3,0
Beperking aftrek pensioenpremies	2,9
Niet belaste reiskostenvergoeding ('forensentaks')	-1,8
Minder fiscale faciliteiten voor zelfstandigen en overige bedrijfsleven	0,7
Hogere verhuurderheffing	0,9
Verhoging assurantiebelasting	1,4
Accijnsverhogingen	0,5
Overige maatregelen	3,1
	—
Totaal	4,8

a Bedragen *ex ante*, in prijzen van 2012.

Centraal Planbureau (2012a), p. 41

De coalitie verzwart de collectieve lasten in 2017 met bijna 5 miljard euro ten opzichte van het basispad (tabel 2.4). De lastenverzwaring is groter voor gezinnen (3,2 miljard euro) dan voor bedrijven (1,6 miljard euro). De raming van de meeropbrengst van de belastingen als gevolg van de limitering van de aftrek van pensioenpremies tot een pensioengevend salaris van € 100.000

13 Zie verder in onderdeel 2.4.

14 Centraal Planbureau (2012b), p. 8.

15 Zie De Kam (2013a), p. 8.

16 Het aandeel van de overdrachtsuitgaven groeit van 50 procent (2002) tot 61 procent (2017) van de totale overheidsuitgaven.

bij een opbouwpercentage voor pensioenrechten van ten hoogste 1,75 per jaar is van meet af aan onzeker.¹⁷ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel, waarin een en ander is geregeld, in oktober 2013 afgestemd. De oppositie was van mening dat verlaging van het maximaal toegestane opbouwpercentage naar 1,75 een te grote versoering van de fiscaal toegelaten pensioenopbouw zou betekenen. Een belangrijk argument van de oppositie was daarnaast onzekerheid hoe de besturen van pensioenfondsen op de voorgestelde wijzigingen zullen reageren.¹⁸ Wanneer de 'ruimte' die ontstaat door de geringere opbouw van pensioenaanspraken niet wordt gebruikt om de pensioenpremie te verlagen, maar om de lopende uitkeringen (eerder weer) te verhogen en de pensioenregeling in andere opzichten op te tuigen, staat de koopkracht van de actieve deelnemers extra onder druk en zal de belastingopbrengst – mogelijk aanzienlijk – minder toenemen dan geraamd.

Half december 2013 sluit het kabinet met drie oppositiepartijen een pensioenakkoord.¹⁹ Het zijn dezelfde drie – D66, ChristenUnie en Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) – die eerder hebben ingestemd met de *Begrotingsafspraken 2014* (zie onderdeel 2.3). Volgens het pensioenakkoord gaat het maximale opbouwpercentage voor pensioen waarvoor met gebruikmaking van fiscale faciliteiten geld opzij mag worden gezet per 1 januari 2015 naar 1,875 procent (in plaats van 1,75 procent). Hierdoor ontstaat een 'gat' in de schatkist, oplopend tot bijna 700 miljoen euro in 2017. Dit gat wordt gemaagd door de werkgeverspremie voor de WW minder te verlagen (opbrengst 258 miljoen euro), door de subsidie voor werkgevers die een oudere werkloze in dienst nemen²⁰ te beperken (opbrengst 264 miljoen euro), via afschaffing van de btw-vrijstelling voor de uitvoerders van pensioenregelingen (opbrengst 110 miljoen euro)²¹ en uit de middelen voor het sociaal akkoord (50 miljoen euro). Voor de pensioendeelnemers is de invoering van de btw-plicht uiteraard een sigaar uit eigen doos. De uitvoerders van pensioenregelingen zullen de btw immers doorberekenen aan hun opdrachtgevers, de pensioenfondsen. Hierdoor daalt het beleggingsrendement en het voor de deelnemers beschikbare pensioenkapitaal. Voor de fondsen een argument om de premie minder te verlagen dan mogelijk is door de verlaging van het opbouwpercentage.

Onzeker blijft – ondanks het pensioenakkoord – of de pensioenpremies daadwerkelijk omlaaggaan, zodra de pensioenopbouw is versoerd. Die beslissing is aan de besturen van de pensioenfondsen. Die onzekerheid over een adequate premieverlaging vormde in oktober 2013 – samen met het opbouwpercentage van slechts 1,75 – het grootste obstakel in de Eerste Kamer. De oppositie vond het niet te verteren dat werkgevers en werknemers evenveel premie zouden blijven betalen voor een soberder pensioen. Daarom bevat het pensioenakkoord tevens negen 'premiwaarborgen', die moeten garanderen dat de pensioenpremie inderdaad wordt aangepast (omlaaggaat). Voor een deel hebben deze waarborgen vooral een symboolfunctie; sommige formaliseren slechts de bij veel fondsen allang bestaande praktijk. Daarnaast is afgesproken dat de toezichthouder – De Nederlandsche Bank (DNB) – met een generatietoets gaat uitmaken of

17 Het genoemde opbouwpercentage geldt voor middelloonregelingen. Het opbouwpercentage is gelijk aan het percentage van de pensioengrondslag (salaris na aftrek van de franchise) dat aan pensioen wordt opgebouwd.

18 Centraal Planbureau (2012a), p. 9.

19 Tweede Kamer (2013-2014a).

20 De subsidie ('mobiliteitsbonus') bedraagt drie jaar lang € 7.000 euro per jaar. Nu kunnen werkgevers die een werkloze 50-plusser in dienst nemen aanspraak op de bonus maken, straks pas wanneer zij een werkloze 56-plusser op de loonlijst plaatsen.

21 Verzekeraars die pensioenregelingen uitvoeren zijn al btw-plichtig. De maatregel effent dus het speelveld voor de gezamenlijke pensioenverzekeraars.

de premies vanaf 2015 voor alle jaargangen deelnemers evenwichtig zijn vastgesteld. Dat is lastig. Zo'n toets moet nog worden ontwikkeld. Het is bovendien een gegeven dat bij de gangbare doorsneepremie jongere jaargangen deelnemers per definitie meebetalen voor oudere jaargangen deelnemers. De premie van de jongeren kan immers langer worden belegd, en daardoor zou – uitgaande van gelijke aanspraken op de datum van pensionering – bij een actuariel fair stelsel het premiepercentage hoger moeten zijn naarmate de leeftijd van een actieve deelnemer hoger is. De maximumboete voor een fonds dat zich niet aan een eventuele aanwijzing van DNB houdt, is bovendien slechts 1 miljoen euro, een peulenschil voor het doorsneefonds. Wel zal een fonds in overtreding beducht zijn voor reputatieschade.

Onjuist is overigens de veelvuldig gewekte indruk dat mensen door het lagere opbouwpercentage minder pensioen kunnen opbouwen. Slechts de fiscale subsidie op de pensioenopbouw daalt. Uit hun netto-inkomen na belastingheffing kunnen mensen naar hartenlust aanvullend voor de oude dag (blijven) sparen, bijvoorbeeld door een lijfrenteovereenkomst te sluiten. De tragere pensioenopbouw kan deelnemers verder prikkelen om wat later met pensioen te gaan. Dat is gunstig voor het arbeidsaanbod en de economische groei.

De voorgenomen forse verhoging van het tarief van de in 2013 ingevoerde verhuurderheffing lijkt aanvankelijk problematisch. Langs deze weg wil het kabinet de extra huuropbrengst afromen die woningcorporaties kunnen boeken door de op stapel gezette verruiming van het huurbeleid. De corporaties hebben het financieel echter zwaar, onder andere doordat zij moeten meebetalen aan de redding van Vestia, dat is bezweken aan speculaties met derivaten. De heffing bedreigt daarmee de nieuwbouw van woningen. Half december gaat ook de tegenstribbelende PvdA-fractie in de Eerste Kamer uiteindelijk akkoord met een forse verhoging van de verhuurderheffing, die in 2014 naar raming al 1,1 miljard euro zal opbrengen. Deze ontwikkelingen illustreren fraai hoe de Eerste Kamer de dadendrang van het kabinet kan ontkrachten, een draad die hierna wordt opgepakt.

De verhoging van de assurantiebelasting en het opvoeren van enkele accijnstarieven lijken maatregelen waaraan – ondanks het in zekere mate optreden van 'grenseffecten' bij accijnsplichtige goederen – nog het geringste risico op omvangrijke budgettaire tegenvallers is verbonden.

2.3 Begroting voor 2014²²

In 2013 krimpt de Nederlandse economie volgens de *Decemberraming 2013* van het CPB met 1 procent. Voor 2014 blijft de groeiraming uit de *Macro Economische Verkenning 2014* ongewijzigd. Dit jaar zou het bruto binnenlands product (bbp) met ½ procent kunnen toenemen.²³ Om het tekort terug te dringen, kiest het kabinet – dit in aanvulling op het regeerakkoord – voor een pakket aan maatregelen, waarmee netto 6 miljard euro is gemoed. In brutotermen gaat het om een hoger bedrag, want het uitgestippelde beleid voorziet tevens in enkele intensiveringen en lastenverlichtingen. Netto bestaat het pakket voor ruim de helft uit lastenverzwaringen.

²² Zie voor een uitvoeriger beschouwing: De Kam (2013b).

²³ Centraal Planbureau (2013a), p. 7. Zie hoofdstuk 1 voor een beschouwing over de gang van zaken in de Nederlandse economie.

Meerjarige economische effecten van het 6-miljardpakket

In 2014 komt zowel de bbp-groei als de groei van de consumptie van huishoudens door het pakket slechts $\frac{1}{4}$ procentpunt lager uit.²⁴ Dat de bestedingen van de private sector vrijwel op peil blijven, is vooral te danken aan de afschaffing van de fiscale faciliteit voor stamrechten. Mensen mogen ontvangen ontslagvergoedingen op dit moment belastingvrij onderbrengen bij een bank, verzekeraar of eigen besloten vennootschap. Pas de toekomstige uitkeringen zijn belast. Het vervallen van deze faciliteit, waarvan de opbrengst in 2014 te boek staat voor 2 miljard euro,²⁵ heeft nauwelijks bestedingseffecten, want deze maatregel betekent vooral dat toekomstige belastingopbrengsten in de tijd naar voren worden gehaald. Na de vervroegde verzilvering van hun stamrecht tegen een gereduceerd tarief beschikken rechthebbenden in beginsel zelfs over extra bestedingsruimte.

Verder neemt het CPB aan dat ombuigingen en lastenverzwaringen uit 2014 vertraagd doorwerken, waardoor een deel van de effecten pas in latere jaren zichtbaar wordt. De ervaring van de laatste jaren leert dat huishoudens sneller en heftiger op bezuinigingen en lastenverzwaringen reageren, dan het gebruikte model aanneemt. Het 6-miljardpakket kan het economische herstel dus meer schaden dan waarvan nu wordt uitgegaan.

Procyclisch begrotingsbeleid

De begroting continueert het procyclische beleid van de afgelopen jaren. Dat het kabinet voor deze aanpak opteert is – zoals al opgemerkt – terug te voeren op de wens de overheidsfinanciën ‘houdbaar’ te maken. Maar is de grote recessie nu werkelijk de meest aangewezen periode om binnen vier jaar het hele in de loop van een halve eeuw ontstane houdbaarheidsprobleem uit de wereld te helpen? Uitsmeren van deze budgettaire opgave over een langer tijdvak lijkt een verdedigbare beleidsoptie.²⁶ Het voor de hand liggende tegenargument is en blijft dat politici in de toekomst, wanneer de economie weer floreert, prompt zullen versagen om de uitgestelde ingrepen alsnog te effectueren. Dit keer met als argument dat de zich manifesterende private voorspoed niet valt te rijmen met ‘armoede’ van de publieke sector.

De miljoenennota noemt als bijkomend argument ten gunste van het uitgestippelde procyclische beleid dat Nederland niet ‘op te grote voet kan leven’. De rentelasten op de overheidsschuld van 11 miljard euro worden aangemerkt als ‘zondegeld’.²⁷ Naarmate de schuldquote van de overheid slinkt, komen – bij een gegeven rentevoet – inderdaad steeds meer middelen (als percentage van het bbp) beschikbaar voor bijvoorbeeld lastenverlichting of het onderwijs. Het is echter niet bezwaarlijk, wanneer de overheid leent voor de financiering van groeiende investeringen. Een versnelde groei van het (nominale) bbp maakt het eenvoudiger de rente te voldoen en verlaagt de schuldquote door het ‘noemereffect’. In zijn advies over de rijksbegroting toont

24 Centraal Planbureau (2013b), p. 3-4.

25 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 20. Gerekend wordt op een eenmalige extra opbrengst van 1,2 miljard euro door de vrijval van bestaande stamrechten. Doordat met ingang van 2014 tevens een einde komt aan de vrijstelling voor nieuwe stamrechten, neemt de belastingopbrengst daarenboven structureel met 0,8 miljard euro per jaar toe.

26 De Kam (2013c), p. 573-574.

27 Tweede Kamer (2013-2014c), p. 20.

de Raad van State zich ongerust over de sterke stijging van de overheidsschuld in de afgelopen vijf jaar. Zij vormt inderdaad een steekhoudend argument voor diepgaande *structurele* hervormingen, vooral bij de collectief gefinancierde zorg en de sociale zekerheid – zoals door de Raad bepleit.²⁸ Toch kan een wat oplopende schuldquote onder de huidige omstandigheden worden aanvaard.

Er bestaat echter een ander, zwaarwegend argument tegen een minder restrictief begrotingsbeleid. Nederland kan zich zonder groot politiek gezichtsverlies – en mogelijk op straffe van een boete – niet permitteren lichtvaardig de hand te lichten met de geldende Europese verdragen en in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is een maximum verankerd voor het feitelijke tekort van 3 procent bbp. Deze bovengrens kan een lidstaat bij een langdurige en zware recessie onder omstandigheden dwingen tot het voeren van procyclisch beleid (onderdeel 2.6). Bij deze conclusie past nog de kanttekening dat de Europese Commissie en de Europese Raad Nederland al een adempauze hebben gegund. Ons land zit sinds 2009 – toen het begrotingstekort voor het eerst duidelijk de 3-procentgrens overschreed – in de zogeheten ‘buitensporigtekortprocedure’. In het raam van die procedure was de afspraak dat Nederland zijn begrotingstekort uiterlijk in 2013 zou hebben teruggebracht tot of tot beneden de plafondwaarde. Eerst kreeg Nederland een jaar uitstel. Eind 2013 achtte de Europese Commissie het 6-miljardpakket uit de begroting voor 2014 voldoende, zodat het tekort ook dit jaar nog boven de 3 procent bbp uitkomt.

Totaalbeeld overheidsfinanciën

Net als in 2013 – en ondanks het aanvullende 6-miljardpakket – overschrijdt het feitelijke begrotingstekort in 2014 het SGP-plafond van 3 procent bbp (tabel 2.5). Correctie voor de stand van de conjunctuur levert het structurele begrotingstekort op. In 2013 daalt dit duidelijk, met 1 procent bbp, maar het structurele saldo verbetert in 2014 amper verder. Door de aanhoudende tekorten en door de nationalisatie van SNS REAAL loopt de overheidsschuld gestaag op, tot 76 procent bbp.

Het uitgavenpeil ligt in de jaren 2012-2014 constant iets boven de helft van het bbp. De uitgavenmix verandert. Het aandeel van de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg groeit met 0,4 procent bbp. Wel zwakt het stijgingstempo van de zorguitgaven af, onder andere doordat zorggebruikers hogere eigen betalingen verschuldigd zijn en doordat een rem is gezet op de verstrekking van persoonsgebonden budgetten (pgb's). De sociale zekerheid vergt 0,8 procent bbp meer, door de vergrijzing – de *babyboomers* gaan met AOW – en de oplopende werkloosheid. Het aandeel van de uitgaven voor openbaar bestuur loopt terug (met 0,6 procent bbp), zowel door de ombuiging op de apparaatskosten van de ministeries, als door de nullijn voor het overheidspersoneel. Ook de overdrachten aan bedrijven kalven af (met 0,3 procent bbp).

De collectieve lasten lopen als percentage van het bbp op van 39,0 in 2012 tot 40,8 in 2014. De beleidsmatige lastenstijging van 3,0 procent bbp, onder andere veroorzaakt door de verhoging van het algemene btw-tarief met ingang van oktober 2012, komt voor ruim twee derde ten laste van gezinnen. De lastenstijging verdampt voor circa 40 procent door de achterblijvende endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.²⁹ Dat heeft verschillende oorzaken. De snel gegroeide groep mensen die hun baan kwijt zijn, beschikt over minder inkomen en draagt dus minder loonheffing af. Bovendien besteden consumenten een groter deel van

28 Tweede Kamer (2013-2014d), p. 12-14.

29 Centraal Planbureau (2013b), p. 53. Dit impliceert voor de beschouwde periode een progressiefactor van 0,6.

hun budget aan lagerbelaste goederen, waardoor de btw substantieel minder opbrengt. De lagere winstquote van bedrijven verklaart dat de groei van de opbrengst van de vennootschapsbelasting achterblijft bij die van het bbp. De niet-belastingontvangsten – voor een flink deel aardgasbaten voor de staat – vallen tussen 2012 en 2014 met 1 procent bbp terug.

Bij de lastenverzwaringen voor gezinnen (in 2014) springen drie maatregelen in het oog. Ten eerste worden de schijfgrenzen en de heffingskortingen niet voor de inflatie gecorrigeerd (opbrengst 1 miljard euro). Ten tweede mogen stamrechttegoeden³⁰ in 2014 (volledig) worden opgenomen, in combinatie met een 20 procent belastingvrijstelling. Onzeker is in welke mate belastingplichtigen met een stamrechttegoed zullen toehappen. Het CPB noemt de raming van de opbrengst (1¼ miljard euro) daarom onzeker.³¹ Ten derde lag het aanvankelijk in de bedoeling om de algemene heffingskorting volledig af te bouwen voor belastingplichtigen die te maken hebben met de vierde tariefschijf van de inkomstenbelasting. Deze ingreep is gesneuveld bij het *Begrotingsakkoord 2014* (zie hierna). Tegenover de opgesomde belastingverzwaringen staat een lastenverlichting in de vorm van een forse verhoging van de arbeidskorting (2 miljard euro).³² Ook de premie voor de Zorgverzekeringswet gaat minder omhoog, dan aanvankelijk werd verondersteld. Dit scheelt 1¼ miljard euro. De lastenstijging voor bedrijven treft vooral verhuurders (1¼ miljard euro) en het bankwezen (resolutieheffing in verband met de nationalisatie van SNS REAAL: 1 miljard euro).

Tabel 2.5 Kerngegevens collectieve financiën (procenten bbp)

	2012	2013	2014
Bruto collectieve uitgaven	50,4	50,6	50,4
Collectieve lasten	39,0	39,7	40,8
Niet-belastingontvangsten	7,3	7,7	6,3
Totale ontvangsten	46,3	47,4	47,1
Feitelijk begrotingstekort	4,1	3,2	3,3
Structureel begrotingstekort	2,5	1,5	1,4
Overheidsschuld	71,3	75,0	76,3

Bron: Centraal Planbureau (2013b), p. 43

Begrotingsafspraken 2014

Gaandeweg het jaar 2013 ontdekt het kabinet-Rutte II dat regeren moeilijk is voor een coalitie die in de gepolitiseerde Eerste Kamer niet over een zetelmeerderheid kan beschikken. Intensief overleg met de fractieleiders van diverse oppositiepartijen leidt begin oktober tot aan-

30 Een 'stamrecht' geeft de gerechtigde aanspraak op een reeks uitkeringen in de toekomst. Stamrechthouders kunnen bijvoorbeeld een ontvangen ontslagvergoeding onderbrengen in een eigen bv. Die vergoeding blijft in dit geval onder voorwaarden onbelast, totdat uitkeringen ten laste van het in de bv ondergebrachte stamkapitaal worden genoten en op dat moment worden belast. Zie ook voetnoot 25.

31 Centraal Planbureau (2013b), p. 62.

32 De arbeidskorting wordt in deze kabinetsperiode in toenemende mate inkomensafhankelijk. Vanaf 2017 hebben inkomens boven circa € 110.000 in het geheel geen aanspraak op arbeidskorting meer.

vullende afspraken over de begroting voor 2014, waarbij het kabinet de steun verwerft van D66, de ChristenUnie en de SGP. De dreiging dat de marionetten van dit trio in de senaat op politieke gronden hun steun aan belangrijke plannen van de regering zouden onthouden, dwingt VVD en PvdA op de knieën. De politieke steun van D66, ChristenUnie en SGP blijft uitdrukkelijk beperkt tot het begrotingsbeleid en de sociaal-economische politiek. Steun voor de jaren na 2014 is bovendien niet automatisch verzekerd.

Een terugblik op de soms tot diep in de kleine uurtjes gevoerde onderhandelingen leert dat veel politiek gedoe uiteindelijk heeft geleid tot betrekkelijk beperkte aanpassingen. Ten opzichte van de eerder ingediende begroting voor 2014 blijft het uitgavniveau gelijk; de lasten gaan iets omlaag.³³ Een pluspunt is de tijdelijke verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomensheffing in 2014. Deze lastenverlichting van 1,5 miljard euro geeft een welkom duwtje aan de binnenlandse bestedingen van consumenten. Dit fiscale douceurtje wordt voor twee derde gedekt door een eveneens tijdelijke, bescheiden verlaging van het belastingtarief op geld dat directeur-grootaandeelhouders (dga's) aan hun besloten vennootschap (bv) onttrekken.³⁴ De fiscale claim op in bv's opgepotte winsten wordt zo versneld gerealiseerd. De wegens deze maatregel ingeboekte opbrengst van 1 miljard euro is onzeker.³⁵ Aangezien banken de kredietkraan voor veel mkb-ondernemingen een slag hebben dichtgedraaid, zullen heel wat directies de in het verleden ingehouden winsten nodig hebben om hun bv voor een groter deel met eigen vermogen te kunnen financieren. Bij zijn becijfering van de macro-economische effecten van de *Begrotingsafspraken 2014* veronderstelt het CPB trouwens dat door de bv's extra uitgekeerde dividenden niet zullen leiden tot een hogere consumptie van gezinnen. Een bestedingsimpuls wordt dus niet voorzien.³⁶

Op het terrein dat haar het meest aan het hart gaat, is de PvdA de verliezende partij. Het mediane inkomenseffect van de gemaakte afspraken voor alle huishoudens samen is in de periode 2015-2017 per saldo nihil. Na 2014 pakken de afspraken evenwel gunstiger uit voor de hoogste inkomens, doordat zij – anders dan het kabinet aanvankelijk had voorgesteld – hun algemene heffingskorting niet volledig kwijtraken; dit scheelt 0,5 miljard euro. De inkomensverschillen nemen dus toe, ten opzichte van de oorspronkelijke voornemens.

Als gevolg van de afspraken ligt het begrotingstekort in de rest van de kabinetsperiode 0,6 miljard euro (0,1 procent bbp) hoger. Dit komt door de overeengekomen blijvende lastenverlichting in dezelfde orde van grootte. Inderdaad ligt de oorzaak van het hogere tekort niet aan de uitgavenkant van de begroting, want na 2014 houden extra bezuinigingen en intensiveringen elkaar in evenwicht.³⁷ Wel wordt driekwart miljard euro verschoven van de collectief gefinan-

33 Tweede Kamer (2013-2014e), p. 3.

34 Het tarief wordt tijdelijk met 3 procentpunt verlaagd tot 22 procent.

35 Verondersteld is dat dga's zichzelf in 2014 in totaal circa 5 miljard euro aan extra dividend uitkeren, en vervolgens in 2015 nog eens circa 3 miljard euro. Dit is om twee redenen hoogst onwaarschijnlijk. (1) Stel, de overtollige liquiditeiten zijn bij de bank geplaatst tegen een rentevergoeding van 1,5 procent. Zolang het geld in de bv zit, betaalt de dga daarover 20 procent vennootschapsbelasting. Na uitkering aan de dga stijgt de verschuldigde belasting van de huidige 0,3 procent ($0,2 \times 1,5$) tot 1,2 procent vermogensbelasting (30 procent vermogensrendementsheffing over een fictief rendement van 4 procent). (2) Bij pensioenopbouw in de eigen bv stelt de fiscus zulke hoge eisen aan de kapitaaldekking, dat uitkering van dividend vaak onmogelijk is.

36 Centraal Planbureau (2013c), p. 4.

37 Voor 2013 is al 650 miljoen euro onder het uitgavenkader verwerkt met het oog op de intensivering bij de post onderwijs. Tenzij de departementen op de valreep van het jaar de hand op de knip hebben gehouden, dreigt het kader voor 2013 hierdoor te worden overschreden. Zie: Tweede Kamer (2013-2014f), p. 2.

cierde zorguitgaven naar de post onderwijs.³⁸ D66 acht deze verhoging van het totale onderwijsbudget met amper 2 procent essentieel, maar internationaal vergelijkend onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau leert dat het bewijs voor een verband tussen de schoolprestaties van leerlingen en het niveau van de onderwijsuitgaven ontbreekt.³⁹ Verder wordt de taakstelling voor de apparaatsuitgaven van het Rijk – te bereiken via een korting op de aan ministeries uitgekeerde loon- en prijsbijstelling – opgeschroefd van de al voorziene 0,6 miljard euro tot bijna 1,1 miljard euro.

De macro-economische effecten van de *Begrotingsafspraken 2014* zijn zeer beperkt. De consumptie van huishoudens neemt – alleen in 2014 – door de tijdelijke lastenverlichting een kwart procent toe. Verder rolt uit de exercitie van het CPB met zijn model SAFFIER II een parade van nullen. De groei van de economie blijft in alle jaren vrijwel onveranderd. Tot aan het eind van de kabinetsperiode is er geen enkel positief effect op de werkgelegenheid.⁴⁰

Schatkistbewaarder Dijsselbloem heeft aangekondigd in het voorjaar van 2014 met de drie ‘partiële’ gedoogpartners verder te willen onderhandelen over de begroting voor 2015. Zijn voorname vergroot de onzekerheid over het toekomstige financieel-economische beleid. De gemaakte begrotingsafspraken zaaien zo onzekerheid over het toekomstige budgettaire beleid, waar een vaste koers geboden is.

2.4 Sociale zekerheid

Het beloop van de overheidsuitgaven voor de sociale zekerheid is beslissend getekend door de zware en langdurige recessie. Het beroep op de werkloosheidsverzekering en diverse bijstandsregelingen bedraagt in 2014 waarschijnlijk 800 duizend uitkeringsjaren, dat is dubbel zo hoog als in 2008. Ook de vergrijzing, die in een stroomversnelling raakt nu de eerste omvangrijke jaargangen *babyboomers* de AOW-gerechtigde leeftijd passeren, laat diepe sporen na. Sinds het uitbreken van de grote recessie is het AOW-volume met een half miljoen uitkeringsjaren toegenomen. Bij andere regelingen van sociale zekerheid loopt het volume in de periode 2008-2014 daarentegen terug. Dit geldt met name voor de uitkeringen krachtens de Algemene nabestaandenwet (-47 duizend), bij het ziekteverzuim (-41 duizend) en het gebruik van arbeidsongeschiktheidsregelingen (-36 duizend). Per saldo neemt de economische inactiviteit in de beschouwde periode toe met driekwart miljoen uitkeringsjaren (tabel 2.6).

Daar staat tegenover dat het arbeidsvolume (exclusief ziekteverzuim) in deze jaren gestaag afbrokkelt. In 2009 en 2010 nam de werkgelegenheid in totaal af met 110 duizend arbeidsjaren. Daarna herstelde de werkgelegenheid zich enigszins (plus 32 duizend arbeidsjaren). Maar voor 2013 en 2014 rekent het CPB opnieuw op een verlies, dit keer van ruim 90 duizend mensjaren. Net zoals het bestand van de uitkeringsontvangers, vergrijst ook het bestand van de werkenden. Het laatstbedoelde vergrijzingsproces kreeg een duidelijke impuls, doordat het wegnemen van financiële prikkels voor vroegpensioen heel effectief is gebleken. De gemiddelde leeftijd, waarop werknemers het arbeidsproces verlaten, is gestegen van 61 jaar in 2006 tot bijna 64 jaar in 2013. De geschetste schaarbeweging verklaart dat de verhouding tussen het aantal economisch inactieven met een uitkering en het aantal werkenden (actieven) recent sterk is verslechterd. Tussen 2008 en 2014 vliegt de i/a-ratio met meer dan 13 procentpunt omhoog. Een zo forse stijging van dit verhoudingsgetal kan op zichzelf bezien rechtvaardigen dat de koppeling van de sociale uit-

38 Centraal Planbureau (2013d), p. 4 en p. 6.

39 Sociaal en Cultureel Planbureau (2012), p. 119.

40 Centraal Planbureau (2013c), p. 2-3.

keringen aan de ontwikkeling van de cao-lonen wordt losgelaten. De Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid bepaalt dat de uitkeringen in beginsel de contractlonen volgen, maar de WKA biedt tevens de mogelijkheid deze koppeling in twee gevallen achterwege te laten, of haar slechts gedeeltelijk toe te passen. De eerste reden om te ontkoppelen is dat zich een bovenmatige loonstijging voordoet, die schade toebrengt aan de werkgelegenheid. De tweede reden kan zijn dat het aantal uitkeringsontvangers zo sterk toeneemt, dat daardoor een betekenende verzwaring van de belasting- en premiedruk nodig is. Aan die laatstgenoemde voorwaarde om te 'ontkoppelen' is op dit moment stellig voldaan (tabel 2.6). Bij de invoering van de WKA zijn de twee criteria geconcretiseerd door de afspraak dat de uitkeringen niet aan de cao-lonen zouden worden gekoppeld, zolang de verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven boven een destijds vastgestelde drempelwaarde van 86 procent lag. Deze drempelwaarde is nadien veranderd in 82,6 procent, vanwege een herziening van de Nationale Rekeningen. Toepassing van de koppeling bleef op grond van de WKA geheel of gedeeltelijk achterwege vanaf 1992 tot en met 1995, steeds omdat destijds de drempelwaarde voor de i/a-ratio werd overschreden. In 2004 en 2005 werd de koppeling opnieuw losgelaten. Aangezien toen een geactualiseerde drempelwaarde voor de i/a-ratio ontbrak, is destijds besloten te ontkoppelen met een beroep op de wettelijke afwijkingsgrond 'bovenmatige loonstijging'.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd dempt de eerstkomende jaren de stijging van de i/a-ratio. Het toekomstige beloop van deze grootte hangt uiteraard in belangrijke mate af van het herstel van de werkgelegenheid (via de daardoor bereikte daling van het aantal werklozen en het 'noemereffect') en het succes dat het kabinet weet te behalen bij de hervorming van de sociale zekerheid. In het bijzonder van de in te voeren Participatiewet⁴¹ wordt veel verwacht; waarschijnlijk te veel. Zo lijkt de kans gering dat overheid en bedrijfsleven erin zullen slagen voldoende arbeidsplaatsen te scheppen voor mensen met een beperking. De i/a-ratio zou dus best wel eens stevig verder kunnen stijgen. Wanneer de politiek het besluit om onder omstandigheden niet te koppelen wil baseren op een drempelwaarde voor de i/a-ratio, dan ligt het overigens in de rede een maximum te kiezen voor het aantal inactieven met een uitkering dat de (stijgende) AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt ten opzichte van het aantal actieven. Door de vergrijzing stijgt de verhouding tussen alle uitkeringsontvangers en het aantal werkenden weliswaar sterk, maar daarmee wordt al rekening gehouden door te streven naar houdbare overheidsfinanciën.

Het stelsel van sociale zekerheid omvat twee soorten regelingen: verzekeringen en voorzieningen. De uitkeringen krachtens de sociale *verzekeringen* – zoals het algemeen ouderdomspensioen (AOW) en de uitkeringen die werknemers beschermen tegen loonverlies door werkloosheid (WW) en arbeidsongeschiktheid (WAO/WIA) – kennen als hoofdregel geen middelentoets en zij worden vanouds in beginsel via premieheffing gefinancierd. De hoogte van de uitkeringen krachtens sociale *voorzieningen* – bijstand, inkomenstoelagen – wordt daarentegen getoetst aan de eigen middelen (inkomen, vermogen) van de aanvrager en de uitgaven komen ten laste van de algemene middelen van de overheid. De afgelopen decennia is het verzekeringskarakter van de sociale verzekeringen langzaam 'verwaterd', doordat de uitkeringen krachtens deze regelingen in toenemende mate worden gefinancierd via rijksbijdragen, in plaats van uit de premie-opbrengst. Die rijksbijdragen zijn nodig, doordat de premie-inkomsten (soms ver) achter-

41 Zie onderdeel 4.4 over de decentralisatie van de arbeidsbemiddeling naar de gemeenten.

blijven bij wat nodig is voor de financiering van de uitgaven. Deze ‘ontzekering’ zet in de aankomende jaren door. De rijksbijdragen ter financiering van de sociale verzekeringen lopen verder op, van 11 miljard euro in 2014 tot 15,3 miljard euro in 2017.⁴²

Tabel 2.6 Kerncijfers sociale zekerheid

	2008	2011	2014	mutatie 2008-2014
Economisch inactieven (× 1.000 uitkeringsjaren)	4.057	4.373	4.800	743
Arbeidsvolume (× 1.000 arbeidsjaren)	6.481	6.402	6.310	-171
Inactieven/actieven-ratio (procenten)	62,6	68,3	76	13,4
Vermogenspositie werknemersfondsen (x miljard euro)	9	0	-12¼ ^a	-21¼

a De begroting van het Ministerie van SZW vermeldt een vermogenstekort van 13,5 miljard euro.
Zie: Tweede Kamer (2013-2014g), p. 134.

Bron: Centraal Planbureau (2013b), p. 89

De premiegefinancierde uitgaven vinden plaats vanuit sociale fondsen. Het jaarlijkse exploitatiesaldo van zo'n fonds is gelijk aan het verschil tussen inkomsten en uitgaven. In 2014 bedraagt het geraamde exploitatietekort van alle sociale fondsen samen 3,8 miljard euro, dat is minder dan de helft van het gezamenlijke tekort van 8,5 miljard euro in 2013. Dat deze tekorten zich manifesteren, houdt deels verband met de begrotingsregels.⁴³ Die voorschriften kennen een scheiding van de inkomsten en de uitgaven. Een stijging van de uitgaven wordt daarom niet automatisch gecompenseerd door een navenante verhoging van de premie-inkomsten. Door de economische neergang blijven de premie-opbrengsten achter, terwijl de uitgaven scherp stijgen. De tekorten die hierdoor bij de fondsen ontstaan, zijn begrepen in het totale (negatieve) EMU-saldo van de overheid. Bij de manco's die zijn ontstaan in de werkloosheidsfondsen speelt bovendien de verlaging van de Awf-premie een belangrijke rol. Die premie is in 2009 voor werkgevers verlaagd met 0,6 procentpunt, en voor werknemers teruggebracht tot nihil (een daling met 3,5 procentpunt). Als gevolg van aanhoudende tekorten is de vermogenspositie van de sociale fondsen achteruitgehold.⁴⁴ De werknemersfondsen zagen deze positie sinds 2008 met 21 miljard euro verslechteren.

Bij de socialeziektekostenverzekeringen doet zich een vergelijkbare ontwikkeling voor. Het vermogenstekort van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten loopt op tot naar raming 23 miljard euro eind 2014. Daar staat tegenover dat het Zorgverzekeringsfonds – dat wordt gevoed met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet – de afgelopen jaren een tekort van 7 miljard euro nagenoeg geheel heeft weggewerkt. De sociale fondsen bankieren via een rekening-courant bij de schatkist. De rentevergoeding, die de fondsbeheerders over de oplopende schuld aan het Rijk verschuldigd zijn, vergt een toenemend stukje van de premie-opbrengst.

42 Tweede Kamer (2013-2014g), p. 103.

43 Tweede Kamer (2013-2014g), p. 132.

44 De vermogenspositie reflecteert het verschil tussen het feitelijk aanwezige vermogen en het vereiste normvermogen (aan het eind van het kalenderjaar). Is het normvermogen aanwezig, dan beschikt het fonds gemiddeld genomen over het jaar over voldoende liquiditeiten om de uitkeringen te kunnen financieren.

2.5 De fifty-fiftyregel

Bij de sinds 2010 in het werk gestelde pogingen om het begrotingstekort terug te dringen tot proporties die in overeenstemming zijn met de daarover binnen de Europese Unie gemaakte afspraken, leggen ombuigingen en lastenverzwaringen in de jaren 2011-2014 bijna evenveel gewicht in de schaal (tabel 2.1). Het totaal aan tekortreducerende maatregelen, met inbegrip van de invulling van het 6-miljardpakket, bedraagt over deze vierjarige periode 38 miljard euro. De voor het EMU-tekort relevante bezuinigingen op de uitgaven tellen op tot 20 miljard euro; de EMU-relevante lasten worden met 18 miljard euro verzwaard. Met deze fifty-fiftyregel zouden de kiezers zich bedrogen kunnen voelen. Afgaande op de inhoud van de verkiezingsprogramma's uit 2010 en vooral die uit 2012 mocht het electoraat immers de verwachting koesteren dat politici de budgettaire ruimte voor tekortverkleining en nieuw beleid voor het overgrote deel, dan wel zelfs uitsluitend, zouden vinden door het mes in de uitgaven te zetten.⁴⁵

Uiteraard beperkt de aanhoudende recessie de budgettaire speelruimte van de beleidsmakers in Den Haag. Met name met de zich nu manifesterende omvangrijke tegenvallers bij de belastingontvangsten heeft het CPB bij zijn vooruitberekeningen van de economische ontwikkeling geen rekening gehouden. Hier ligt een belangrijke oorzaak, dat de kabinetten-Rutte de belasting Schroef stevig hebben aangedraaid. Maar ook afgezien van de ongunstige gang van zaken in de economie, blijkt in de politieke praktijk van alledag het omlaag brengen van de collectieve uitgaven heel wat lastiger te zijn, dan de opstellers van verkiezingsprogramma's vooraf lijken te denken.

Wellicht overschatten politici de technische haalbaarheid van bezuinigingen. Tegen deze veronderstelling pleit dat het CPB bij de becijfering van de effecten van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden pleegt na te gaan of door partijen voorgestane ombuigingen technisch haalbaar zijn. Om die reden heeft dat planbureau bijvoorbeeld een grens gesteld aan de opbrengst van bezuinigingen in de sfeer van het openbaar bestuur, een categorie waar nagenoeg alle partijen veel van verwacht(t)en.

Waarschijnlijk luidt een betere verklaring, dat bij de in Nederland onvermijdelijke coalitiebesprekingen, die aan elke kabinetsformatie voorafgaan, vooral partijen met grote bezuinigingsplannen water bij de wijn moeten doen. Dat was in elk geval duidelijk het geval bij het *Begrotingsakkoord 2013* – gesloten in het voorjaar van 2012 – en bij de formatie van het kabinet-Rutte II in de herfst van datzelfde jaar. Als uitkomst van de formatiebesprekingen had de VVD bijvoorbeeld (veel) meer willen bezuinigen op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Mede doordat de PvdA hier tegengas gaf, moesten de liberalen lastenverzwaringen slikken, terwijl hun programma de kiezers nadrukkelijk lastenverlichting in het vooruitzicht had gesteld.

De meest plausibele verklaring voor het feit dat politici technisch haalbare bezuinigingen uiteindelijk niet voor elkaar krijgen, bestaat uit een combinatie van voortschrijdend inzicht en de angst om grote aantallen kiezers te mishagen. Voortschrijdend inzicht ontstaat onder andere, wanneer belanghebbenden en 'zaakwaarnemers' van getroffen groepen de concrete gevolgen van bepaalde beleidsvoornemens in beeld brengen. Dat geldt zeker, wanneer die effecten vervolgens tot breed maatschappelijk verzet en onrust in de volksvertegenwoordiging leiden. Dit kan nog zowel tijdens de verkiezingscampagne, als bij de daaropvolgende formatiebesprekingen, als gaandeweg bij de uitvoering van het regeerakkoord tot de nodige aanpassingen leiden.

45 Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2010), p. 23; Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2012), p. 26.

2.6 De Europese dimensie

Als uitvloeisel van het zogeheten ‘two pack’ is de Europese Commissie vanaf 2013 gemachtigd om een oordeel te geven over de begrotingspolitiek van de lidstaten.⁴⁶ Hiertoe dienen de eurolanden hun begrotingsplannen voor jaar t uiterlijk 15 oktober van jaar $t-1$ op te sturen naar Brussel. Een maand later volgt het oordeel van de Commissie en kort daarop een uitspraak van de eurogroep – deze bestaat uit de ministers van financiën van de eurolanden. De Commissie kan een in haar ogen onbevredigende begroting terugsturen naar de nationale hoofdstad van de lidstaat in kwestie, met het verzoek haar aan te passen. De Commissie kan echter geen sancties opleggen aan landen die zo’n verzoek niet honoreren. Het beleid van landen met een steunpakket – Griekenland, Ierland, Portugal en Cyprus – staat al onder zo’n stringent toezicht, dat zij hun begroting niet afzonderlijk onder deze procedure hoeven in te leveren. Daarmee resteren dertien van de zeventien landen, die anno 2013 de euro als gemeenschappelijke munt hebben ingevoerd.⁴⁷

Het kabinet-Rutte II komt half november 2013 met de schrik vrij, wanneer de Europese Commissie haar zegen geeft aan de begroting voor 2014, ook al komt het tekort – ondanks het 6-miljardpakket – hoger uit dan 3 procent bbp.⁴⁸ Eurocommissaris Rehn (Budget en Monetaire Zaken) geeft bij de beoordeling van de plannen van het kabinet wel aan dat de begroting geen enkele ruimte biedt om tegenvallers te verwerken, terwijl de opbrengst van veel tekortverkleinende maatregelen onzeker is.⁴⁹ Vandaar de aansporing van de eurogroep aan Frankrijk, Nederland en Slovenië – landen ‘whose plans are compliant, with no margin for deviation’ – ‘to implement their budgetary plans rigorously and to prevent the occurrence of slippages that would endanger compliance with the SGP rules’.⁵⁰

De jegens Nederland betachte coulance past in een algemener beeld. De Commissie laat het deze eerste keer ten opzichte van alle landen bij vermanende en aansporende woorden. Toch leven bij de Commissie duidelijk grote twijfels over de haalbaarheid van het uitgestippelde begrotingsbeleid, vooral van Finland, Italië en Spanje. Strikt genomen voldoen slechts twee lidstaten in 2014 in ruime mate aan de eisen: Duitsland en Estland. Nederland fietst mee in het peloton van landen waar een kleine tegenvaller al tot schending van de begrotingsafspraken kan leiden.

Tabel 2.7 toont enkele ramingen van de staf van de Europese Commissie, die aan de beoordeling van acht nationale begrotingen ten grondslag liggen.⁵¹ De eerste kolom vermeldt de voor 2014 veronderstelde economische groei. De tweede kolom geeft de schuldquote weer. Alle acht landen overschrijden naar verwachting de 60-procentnorm uit het SGP – Finland nipt, Italië in verontrustende mate. De schuldquote van geen enkel land daalt in 2014 overigens snel genoeg om te voldoen aan de eis die na afloop van een overgangperiode zal gelden.⁵² Drie landen schenden

46 Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer (2013) op verzoek van de Eerste Kamer een goed overzicht opgesteld van alle implicaties van het Europees economisch bestuur voor het Nederlandse begrotings- en verantwoordingsproces. Zie tevens hoofdstuk 6.

47 Met ingang van 2014 kent ook Letland de euro als enig wettig betaalmiddel.

48 Europese Commissie (2013).

49 ‘Brussel beseft dat landen bezuinigingsmoe zijn’, *NRC Handelsblad* 16 november 2013, p. 4; ‘Nederland krijgt een zesje van Rehn’, *Trouw* 16 november, p. 19.

50 Eurogroup Statement 22/11/2013 (www.eurozone.europe.eu).

51 Cijfers voor vijf kleinere landen zijn weggelaten: Estland, Luxemburg, Malta, Slovenië en Slowakije.

52 De schuldquote moet volgens deze eis dalen met een twintigste deel van de overschrijding van de plafondwaarde (60 procent bbp) per jaar, gemiddeld over een periode van drie jaar.

de 3-procentnorm voor het begrotingssaldo, waaronder Nederland (derde kolom van tabel 2.7).

De zesde kolom van deze tabel toont de geraamde verbetering van het begrotingssaldo tussen 2012 en 2014. Duitsland en Finland maken pas op de plaats, de overige zes beschouwde lidstaten slagen erin het tekort terug te brengen, zij het in zeer uiteenlopende mate. Volgens de ramingen van de Commissie boeken Spanje en België hierbij het meeste succes. De tekortquote kan dalen via een verlaging van de collectieve-uitgavenquote en/of een verhoging van de collectievelastendruk. Zeven van de beschouwde landen verzwaren de *lasten*. De grootste lastenstijging treedt op in Finland, op de voet gevolgd door Frankrijk en Nederland. Spanje weet de *uitgavenquote* spectaculair terug te dringen; ook België verricht een relatief forse inspanning bij de uitgaven. Finland en Nederland zien – als enige van de acht lidstaten – de uitgavenquote duidelijk oplopen. In het geval van Finland verdampt de opbrengst door de lastenverzwaring vrijwel volledig, door de vrijwel even grote stijging van de overheidsuitgaven. In het geval van Nederland is bijna de helft van de lastenverzwaring (met 1,2 procent bbp) nodig om de uitgavenstijging (met 0,5 procent bbp) te accommoderen. Per saldo krimpt het begrotingstekort met 0,8 procent bbp.

Tabel 2.7 Economische groei en overheidsbudget, ramingen voor 2014

	bbp-groei (%)	schuld (% bbp)	saldo (% bbp)	mutatie saldo 2012-2014 (% bbp)		
				belastingen	uitgaven	saldo ^a
België	1,1	101	-2,6	+0,6	-1,3	1,8
Duitsland	1,7	77	0,1	n.b.	n.b.	-0,1
Finland	0,6	61	-2,3	+1,4	+1,5	-0,1
Frankrijk	0,9	95	-3,8	+1,2	+0,1	1,1
Italië	0,7	134	-2,7	+0,2	-0,3	0,5
Nederland	0,2	76	-3,3	+1,2	+0,5	0,8
Oostenrijk	1,6	74	-1,9	+0,3	-0,7	1,0
Spanje	0,5	100	-5,9	+1,1	-3,8	4,8

a Negatief teken geeft aan dat het saldo afneemt (dat wil zeggen dat het tekort groter wordt).

Bronnen: European Staff Working Documents met een analyse van het Draft Budgetary Plan van de genoemde landen; zie www.ec.europa.eu – SWD(2013)600, -601, -603, -604, -606, -609, -610 en -613

Deze uitkomst is lastig te rijmen met door het Centraal Planbureau gepresenteerde cijfers. In de periode 2012-2014 bedraagt de nettolastenverzwaring volgens het CPB 16 miljard euro en wordt op de collectieve uitgaven 10 miljard euro bezuinigd (tabel 2.1). Het totaal aan EMU-relevante tekortverbeterende maatregelen bedraagt bij het CPB dus 26 miljard euro, of meer dan 4 procent bbp.⁵³ Het verschil met de cijfers van de Europese Commissie wordt voor een deel verklaard, doordat het CPB de met opeenvolgende operaties gemoeide bedragen gesommeerd presenteert. Die bedragen worden gevonden door de budgettaire gevolgen van maatregelen af te zetten tegen de ontwikkeling van overheidsuitgaven en -ontvangsten volgens het basispad. Wan-

53 Suyker (2013), p. 3.

neer de uitgaven op het basispad sterk stijgen, en het kabinet haalt de helft van die groei weg, dan presenteert het CPB een ombuiging, maar als percentage van de economie (de presentatie van de EC) hoeft de uitgavenquote niet te dalen. ‘Minder meer’ is op zichzelf genomen niet strijdig met een oplopende quote. De EC houdt weliswaar eveneens rekening met alle getroffen maatregelen, maar zij veronderstelt een ander basispad, waarbij ongewijzigd beleid uitmondt in een stabiele collectieve-uitgavenquote en een stabiele collectievelastendruk. De cijfers van het CPB zijn bovendien ramingen *ex ante*, terwijl de EC voor het jaar 2012 *ex post* realisatiecijfers gebruikt (voor verstreken jaren dus inclusief uitverdieneffecten). Nog een ander deel van het verschil tussen de cijfers van het CPB en de EC wordt verklaard, doordat een door het CPB gerapporteerde beleidsmatige lastenverzwaring van 6 miljard euro (1 procent bbp) door allerlei oorzaken niet zal stroken met een lastendruk die met 1 procent bbp stijgt.

Mochten zich in de loop van 2014 budgettaire tegenvallers manifesteren, dan zet dit dadelijk grote druk op het politieke proces in Den Haag. De Europese Commissie heeft immers dringend geadviseerd ‘to prevent the occurrence of slippage’. Elke tegenvaller – die al zichtbaar kan worden bij het verschijnen van het *Centraal Economisch Plan 2014*, en daarna bij de *Voorjaarsnota 2014* – noopt dan onmiddellijk tot het treffen van aanvullende maatregelen – extra ombuigingen, of verdergaande lastenverzwaring.⁵⁴ Daarmee herleeft de situatie uit het begin van de jaren negentig, toen het kabinet noodgedwongen ook al stuurde op het begrotingstekort.⁵⁵ Dit diende destijds volgens een bepaald tijdspad te verminderen. Als gevolg van de slechte gang van zaken in de economie regende het toentertijd tegenvallers. Om de paar maanden zag het kabinet zich hierdoor gedwongen om opnieuw te beraadslagen over extra bezuinigingen en additionele lastenverzwaringen, teneinde het tekort binnen de afgesproken perken te houden. Dit had grote bestuurlijke onrust tot gevolg en verzuurde de verhouding tussen de bewindslieden.

Een en ander bewoog minister Zalm en het kabinet-Kok I, zodra het begrotingstekort tot een hanteerbaar geachte omvang was teruggebracht, in 1994 tot de invoering van het trendmatige begrotingsbeleid, waarbij een tegenvallende economische groei mag doorwerken in het begrotingssaldo.⁵⁶ Sindsdien gelden vaste uitgavenplafonds (ongeacht de stand van de conjunctuur). Daaraan is later – voor het eerst bij het regeerakkoord van 2002 – een inkomstenkader toegevoegd, dat bepalend is voor de toegestane verzwaring of verlichting van de lasten. Mee- of tegenvallende ontvangsten als gevolg van de economische ontwikkeling mogen doorwerken in het begrotingssaldo, mits het tekort niet uitstijgt boven het niveau waarop Nederland zich in Brussel heeft vastgelegd. Nu een feitelijk tekort van 3,3 procent bbp (in 2014) en een tekort van maximaal 3 procent bbp (in 2015 en daarna) maatgevend zijn, herleeft de situatie uit het begin van de jaren negentig, waarin noodgedwongen wordt gestuurd op het begrotingstekort,

54 Deze eis van de Europese Commissie kan overigens op twee manieren worden geïnterpreteerd (een punt gemaakt door drs. W. Suyker van het CPB): de *ex ante* opbrengst van de maatregelen uit het pakket mag onder geen beding kleiner worden dan 6 miljard euro of het begrotingstekort mag in 2014 onder geen beding hoger worden dan 3,3 procent bbp (het tekort dat de Commissie mede dankzij het pakket haalbaar acht). In de tweede interpretatie moeten ook eventuele tegenvallers als gevolg van de algemene economische ontwikkeling en door onverwacht grote uitverdieneffecten worden goedge maakt. In de hoofdttekst is gekozen voor de laatstgenoemde interpretatie.

55 Niet alleen het kabinet-Lubbers III (1989-1994) stuurde overigens op een tijdspad voor het begrotings-saldo. Dat gold ook al voor het kabinet-Lubbers I (1982-1986) en het kabinet-Lubbers II (1986-1989).

56 Ook in de jaren zestig en zeventig was het begrotingsbeleid op deze leest geschoeid; dit stond bekend als het ‘structurele begrotingsbeleid’.

met alle voorspelbare politieke en ambtelijke onrust van dien – onrust die kabinetten sinds 1994 dachten te hebben bezworen.

Het laat zich raden, dat – zoals doorgaans het geval is – tegenvallers bij de uitgaven de komende jaren omvangrijker zullen zijn dan de meevallers, ook wanneer de economie uit het dal kruipt. Het zal niet eenvoudig zijn de dan benodigde dekking te vinden. Het meeste laaghangende fruit is inmiddels wel geplukt. Nu de begroting voor 2014 bovendien ettelijke zwakke plekken toont – herinnerd wordt slechts aan de optimistische raming van de opbrengst van twee tijdelijke fiscale maatregelen, die samen voor meer dan 2 miljard euro in de boeken staan – lijkt de verwachting gewettigd dat 2014 een politiek onstuimig voorjaar kan brengen. Na afloop van beide tijdelijke maatregelen valt een gat, dat nog groter wordt wanneer de ‘eenmalige’ heffing op salarissen boven € 150.000 uit 2013 (opbrengst 0,6 miljard euro), al verlengd in 2014, komend jaar wegvalt. Wanneer de tijdelijke verlaging van het tarief van de eerste schijf in 2015 afloopt, ontstaat bovendien een koopkrachtbeeld dat voor de PvdA moeilijk aanvaardbaar is. Om dat bij te stellen, zullen maatregelen nodig zijn die vooral de middengroepen treffen, want aan de top is geen substantieel bedrag te collecteren. Dat laatste zal – behalve bij de VVD – op verzet stuiten van met name D66.

Aandacht verdient verder dat vanaf 2015 al een besparing van meer dan 1,5 miljard euro is ingeboekt wegens de decentralisatie van taken naar de gemeenten.⁵⁷ Het is zeer de vraag of die operaties tijdig hun beslag zullen krijgen en of alle op geduldig papier gezette besparingen daadwerkelijk ten volle kunnen worden gerealiseerd. Het lijkt er daarmee veel op dat 2014 het jaar van de waarheid wordt voor de levensvatbaarheid van het in het regeerakkoord uitgestippelde budgettaire beleid.⁵⁸

-
- 57 Bij de jeugdzorg gaat het om 0,1 miljard euro; voor de Participatiewet noemt het regeerakkoord 0,2 miljard euro. Diezelfde bron vermeldt wegens de overheveling van taken, die nu via de AWBZ worden gefinancierd, een besparing van 1,5 miljard euro (al in 2015). Op dit punt is het regeerakkoord bijgesteld; zo gaat de verzorging thuis over naar de zorgverzekeraars in plaats van (zoals het regeerakkoord bepaalt) naar de gemeenten. De gevolgen van deze schuif voor de ingeboekte bezuiniging zijn (nog) niet duidelijk. Vermoedelijk komt de totale bezuiniging echter lager uit dan $(0,1 + 0,2 + 1,5 =)$ 1,8 miljard euro. In de hoofdttekst is een totaalbedrag van 1,5 miljard euro geprikt. De beoogde bezuiniging loopt op tot 2,4 miljard euro in 2017; zie tabel 4.1 in onderdeel 4.2. De meest actuele cijfers (per eind januari 2014, het moment waarop de eindredactie van dit boek is afgerond) zijn te vinden in tabel 3.6 in onderdeel 3.6.
- 58 Het is niet onbegrijpelijk dat columnist Schinkel (*NRC Handelsblad*, 14 oktober 2013) erop aandringt dat het CPB de gevolgen van de begrotingsafspraken 2014 ook voor 2015 in kaart brengt. Aanleiding is de raming van het Internationaal Monetair Fonds (2013, p. 69) dat het begrotingstekort van Nederland in de jaren 2015-2017 uitkomt op bijna 5 procent bbp. Het IMF heeft hierbij geen rekening gehouden met de doorwerking van het 6-miljardpakket.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013), *Europees economisch bestuur. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 28 november, Den Haag: ARK
- Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2012a), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. Uitgevoerd op verzoek van de Minister-president*, CPB Notitie 12 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012b), *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord)*, CPB Notitie 29 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Keuzes in Kaart 2013-2017, Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2013a), *Decemberraming 2013. Economische vooruitzichten 2014*, CPB Policy Brief 2013-09, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013b), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2013c), *Analyse economische effecten Begrotingsafspraken 2014*, CPB Notitie 17 oktober, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013d), *Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014*, CPB Notitie 16 oktober, Den Haag: CPB
- Europese Commissie (2013), *2014 Draft budgetary plans of the euro area. Overall assessment of the budgetary situation and prospects*, COM(2013)900 final
- Internationaal Monetair Fonds (2013), *Fiscal Monitor. Taxing Times*, October 2013, Washington, D.C.: IMF
- Kam, C.A. de (2013a), Pontonniers Rutte en Samson slaan bruggen. Enkele kanttekeningen bij het regeerakkoord, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 45(1), 2-15
- Kam, C.A. de (2013b), Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2014, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 45(4), 166-179
- Kam, C.A. de (2013c), Europese begrotingsafspraken remmen economisch herstel, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4669), 572-575
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012), *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*, Den Haag: SCP
- Spanjers, M.P.A. (2013), Stop sneltrein Belastingplan 2014, *Weekblad fiscaal recht*, 142(7020), 1210-1211
- Stevens, Leo G.M. (2013), Aaneenschakeling van kortademige, weinig doordachte, schraperige maatregelen, *Het Financieel Dagblad*, 19 september, 10
- Suyker, Wim (2013), Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV-2014-versie, CPB Notitie 17 september, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Financieel en sociaaleconomisch beleid. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 33 566, nr. 15
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 188
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)*, 33 752, nr. 3
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 1
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Advies van de Raad van State op de ontwerp Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 3
- Tweede Kamer (2013-2014e), *Nota over de toestand van 's Rijks Financien. Brief van de minister van Financiën*, 33 750, nr. 19
- Tweede Kamer (2013-2014f), *Najaarsnota 2013*, 33 805, nr. 1
- Tweede Kamer (2013-2014g), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*, 33 750 XV, nr. 2

3

Gezondheidszorg

E.J. Pommer

A.G.J. van der Torre¹

3.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn de collectief gefinancierde zorguitgaven fors gestegen, in euro's en als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp). De overheid wil aan die uitgavenstijging paal en perk stellen, met name aan de groei van de uitgaven voor langdurige zorg. Met dit doel voor ogen heeft het kabinet ingrijpende maatregelen genomen. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt afgeslankt tot een regeling die uitsluitend aanspraak geeft op intensieve langdurige zorg, welke wordt verleend binnen de muren van instellingen ('intramurale zorg'). De nu nog via de AWBZ gefinancierde medisch georiënteerde extramurale zorg gaat over naar het verplicht verzekerde pakket van de Zorgverzekeringswet. De sociaal georiënteerde zorg wordt de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Daarnaast worden alle, nu nog versnipperde, jeugdhulpvoorzieningen op 1 januari 2015 eveneens onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Dit hoofdstuk bekijkt de financiële achtergronden van deze stelselwijzigingen en bespreekt mogelijke gevolgen van de decentralisatie van de zorg naar de gemeenten.²

3.2 Zorguitgaven op drift

Nederland staat aan de vooravond van een grootscheepse herverkaveling van de zorg voor mensen met gezondheidsbeperkingen, voor zover die op dit moment grotendeels wordt gefinancierd via de AWBZ. Afbakeningen van zorgvoorzieningen sluiten doorgaans aan bij de typologie uit het System of Health Accounts. Het domein van de zorg wordt in dit hoofdstuk iets ruimer afgepaald. Het omvat tevens de zorg voor jeugdigen met opvoed- en opgroei problemen. Op basis van deze definitie ging het bij de zorg in 2012 om 80,2 miljard euro aan collectieve uitgaven (tabel 3.1). Dit komt overeen met 27 procent van alle overheidsuitgaven en 13 procent van het bbp.

Tabel 3.1 Zorguitgaven (miljarden euro)

Zorgsector	Uitgaven (in prijzen van 2012)			Gemiddelde jaarlijkse groei (%)	
	2005	2008	2012	2006-2008	2009-2012
Totaal	65,4	73,2	80,2	3,8	2,3
Gezondheidszorg (cure)	37,4	41,4	44,0	3,5	1,5
Langdurige zorg en jeugdhulp (care)	23,9	27,3	31,4	4,6	3,5
Beheer en ondersteuning	4,1	4,5	4,8	2,4	2,0

Bron: CBS Statline

1 Wij danken Klarita Sadiraj voor haar tekstsuggesties en commentaar.

2 Dit hoofdstuk bouwt voort op publicaties die het Sociaal en Cultureel Planbureau hierover recent heeft uitgebracht: Eggink *et al.* (2012); Pommer (2012); Bot *et al.* (2013); Sadiraj *et al.* (2013); Ras *et al.* (2013).

Langdurige zorg en jeugdzorg ('care') vergden in 2012 bijna 40 procent van de totale zorguitgaven. In 2005 was dit nog 36,5 procent. De uitgaven voor de care nemen dus sneller toe dan die van de geneeskundige zorg ('cure'). Bij de cure zwakt het groeitempo van de uitgaven, in vergelijking met dat in de voorafgaande periode, in de crisisjaren 2009-2012 duidelijk af, tot 1,5 procent per jaar. Ook bij de care nemen de uitgaven in de crisisjaren minder snel toe, maar toch nog altijd met 3,5 procent per jaar. Vooral de kosten van in instellingen verleende zorg en de kosten van begeleiding zijn sterk toegenomen. Daarom zoeken beleidsmakers naar manieren om de uitgavengroei op dit terrein in te dammen. Zij roeien daarbij tegen de demografische stroom in. Want de vergrijzing heeft op de care-uitgaven een veel grotere invloed dan op de cure-uitgaven. Zo heeft in het verleden de vergrijzing, uitgaande van de veronderstelling van een constante arbeidsproductiviteit, slechts 20 procent bijgedragen aan de kostenontwikkeling bij de ziekenhuizen, maar voor circa 70 procent aan de kostenontwikkeling bij verzorging en verpleging.³ Bij de zorg voor verstandelijk gehandicapten en de jeugdhulp is vooral de toegenomen deelname verantwoordelijk voor de kostengroei.⁴

Een belangrijke beleidsingreep om de groei van de care-uitgaven in te dammen is decentralisatie van een deel van de zorg naar gemeenten. Daarbij richt de aandacht van beleidsmakers zich vooral op voorzieningen waarbij maatwerk de zorg doelmatiger zou kunnen maken en meer mag worden verwacht van eigen inspanningen van betrokkenen en hun sociale omgeving. Het gaat hierbij om zorg in de thuissituatie, waarbij wijkteams – zo is de bedoeling – een belangrijke rol gaan spelen. Onder het motto 'één gezin, één plan, één regisseur' wordt van gemeenten verwacht dat zij een integrale aanpak bieden en de zelfredzaamheid van burgers beter uitbaten. Daarbij zou een win-winsituatie ontstaan: betere zorg tegen lagere kosten. De vraag is of en in hoeverre dit optimisme van beleidsmakers gerechtvaardigd is. In welke mate kunnen de kosten van de langdurige zorg en de jeugdhulp daadwerkelijk omlaag, door deze voorzieningen over te hevelen naar de gemeenten?

3.3 Langdurige zorg op de schop

Bij de langdurige zorg staan ingrijpende wijzigingen op stapel, die al met ingang van 2015 hun beslag moeten krijgen. De AWBZ verdwijnt en de langdurige zorg wordt herverkaveld over drie terreinen:

- zorg aan huis, onder regie van de gemeenten;
- medisch georiënteerde zorg, onder regie van de zorgverzekeraars;
- intensieve langdurige (intramurale) zorg, onder regie van de rijksoverheid.

Bij de zorg aan huis gaat het om huishoudelijke hulp, begeleiding (bijvoorbeeld bij het indelen van de dag) en voorzieningen om thuis te kunnen blijven wonen en aan de maatschappij te kunnen blijven deelnemen. Onder dit type zorg valt ook het kortdurend verblijf in een extramurale setting, zoals logeren in de weekends (ter ontlasting van de huisgenoten) en kortdurende crisisopvang. Dit verblijf is altijd gekoppeld aan een andere zorgactiviteit. De begeleidende extramurale zorg in de AWBZ gaat, als het aan het kabinet ligt, in 2015 over naar de gemeenten. De extramurale verpleging en persoonlijke verzorging gaan als wijkverpleegkundige zorg naar de zorgverzekeraars. De intensieve langdurige zorg blijft bij de rijksoverheid, zij het in een ander wettelijk jasje. De decentralisatie van begeleiding en kortdurend verblijf gaat gepaard met bud-

3 Eggink en Blank (2012), p. 103; Pommer (2012), p. 122.

4 Pommer en Eggink (red.) (2010); Ras *et al.* (2013); Sadiraj *et al.* (2013).

getkortingen van 25 procent. De overige naar gemeenten gedecentraliseerde zorg en het budget voor de wijkverpleegkundige zorg ten laste van de zorgverzekeraars worden eenmalig met 15 procent gekort. De intensieve langdurige zorg voor de meest kwetsbare ouderen en gehandicapten in instellingen zal volgens de huidige voorstellen van het kabinet (eind 2013) zonder nadere kortingen worden ondergebracht in een nieuwe wet: de Wet langdurige zorg (Wlz). Met de voorgenomen invoering van deze wet op 1 januari 2015 komt de AWBZ te vervallen. Het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) blijft optreden als poortwachter voor de Wlz. Een indicatie voor intensieve langdurige zorg zal worden afgegeven als er door fysieke of psychische beperkingen permanent behoefte is aan toezicht en aanwezigheid van zorg in de nabijheid.

De reikwijdte van het persoonsgebonden budget (pgb) in de AWBZ is al in 2012 beperkt. Gebruik van en uitgaven voor het pgb zijn sinds de invoering van dit instrument stormachtig gegroeid. Cliënten kunnen het pgb gebruiken om zelf zorg in te kopen. In overeenstemming met de bedoeling is hierdoor een deel van de vraag naar zorg in natura weggevallen. Met het pgb is evenwel ook veel nieuwe zorgvraag aangeboord.⁵ Dit is voor een deel te verklaren, doordat bepaalde zorg – zoals begeleiding op maat bij de dagindeling – niet of moeilijk door reguliere zorgaanbieders kon worden verleend. Nieuw aanbod en de beschikbaarheid van het pgb lokten dus nieuwe vraag uit. Het grote succes van het pgb en de daarmee samenhangende uitgavengroei hebben de overheid ertoe gebracht het gebruik af te remmen. Vanaf 1 januari 2012 is het pgb aanvankelijk alleen nog beschikbaar voor cliënten met een verblijfsindicatie. Voor nieuwe cliënten met een extramurale indicatie voor tien uur of meer zorg per week is – wanneer zorgaanbieders geen adequate zorg in natura kunnen leveren – tegelijk een Vergoedingsregeling persoonlijke zorg (VPZ) in het leven geroepen. Alle andere personen met een extramurale indicatie waren, afgezien van overgangsmaatregelen, voortaan aangewezen op zorg in natura. Op 1 januari 2013 zijn de pgb-maatregelen echter weer gedeeltelijk teruggedraaid: het tien-uurscriterium is afgeschaft voor de functie verpleging en verzorging; voor nieuwe cliënten met alleen begeleiding is dit criterium wel van kracht gebleven.

Bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten nu nog verplicht om cliënten de keuze te bieden tussen zorg in natura en een pgb. In het wetsvoorstel dat de decentralisatie van de begeleiding regelt, stelt het kabinet voor om deze verplichting te schrappen. Cliënten hebben dan alleen recht op een pgb, als een voorziening in natura redelijkerwijs niet toereikend is.⁶ Dit uitgangspunt is uitgewerkt voor de nieuwe Wmo 2015 door drie voorwaarden aan de pgb-voorziening te verbinden: de aanvrager moet gekwalificeerd zijn om een pgb te beheren, de gemeente is niet in staat om een passend zorgaanbod te verstrekken en de kwaliteit van de dienstverlening dient gewaarborgd te zijn.⁷

3.4 Groei van de langdurige zorg

Bij de beschrijving van voorzieningen voor langdurige zorg zijn verschillende indelingen gangbaar. De belangrijkste zijn de indeling naar grondslagen en die naar functies. Bij de grondslagen gaat het vooral om de aard van de problemen: somatische of psychiatrische aandoeningen, en lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen. Bij de functies draait het om de aard van de zorg: persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling en verblijf in een instelling.

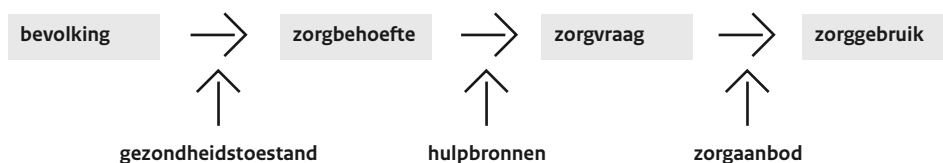
5 Sadiraj *et al.* (2011); Ramakers *et al.* (2010).

6 Tweede Kamer (2011-2012).

7 Tweede Kamer (2013-2014b).

In de achter ons liggende periode zijn de uitgaven voor langdurige zorg fors toegenomen. Bij het zoeken naar verklaringen worden (globaal) gebruiksfactoren en kostprijsfactoren onderscheiden. Hierbij gebruikt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een ‘trechtermodel’, dat loopt van zorgbehoefte via zorgvraag naar zorggebruik. Daarbij bepalen drie filters of een bepaalde persoon uiteindelijk zorggebruiker wordt: de gezondheidstoestand (tussen bevolking en behoefte), de hulpbronnen waarover iemand beschikt (tussen behoefte en vraag) en het beschikbare zorgaanbod (tussen vraag en gebruik).

Figuur 3.1 Het ‘trechtermodel’



Voor de uiteenlopende verklarende factoren zijn meetbare indicatoren beschikbaar, waaronder demografische (leeftijd, gezinssituatie), sociaal-economische (opleiding, inkomen), aan de gezondheid gerelateerde (aandoeningen, beperkingen) en sociale kenmerken (netwerk). De kans op het gebruik van voorzieningen in de sector ‘verzorging en verpleging’ is uit zulke kenmerken betrekkelijk goed te verklaren.⁸ Zij bepalen meer dan de helft van het gebruik van zorg. Voor al de onderzochte voorzieningen geldt dat met het vorderen van de (hoge) leeftijd de kans toeneemt dat iemand de desbetreffende zorg ontvangt. Weduwen en weduwnaars, evenals mensen met fysieke beperkingen, hebben eveneens een grotere kans op het gebruik van zorg. Met uitzondering van kortdurende zorg geldt dat eveneens voor mensen die alleen wonen. Vrouwen lopen meer kans gebruik te maken van kortdurende zorg, maar zij hebben minder kans om in een verzorgings- of verpleeghuis terecht te komen dan mannen met vergelijkbare kenmerken. Desondanks zijn vrouwen in deze huizen oververtegenwoordigd. Dit komt doordat leeftijd een belangrijke bepalende factor is voor opname in deze huizen, vrouwen gemiddeld langer leven dan mannen en bij de meeste stellen de man ouder is dan de vrouw.⁹

Een hoger inkomen vermindert de kans op verblijf in verzorgings- en verpleeghuizen, en op huishoudelijke hulp. Dat mensen met hogere inkomens – bij gelijke gezondheid – minder vaak ‘kiezen’ voor een verzorgings- of verpleeghuis heeft te maken met andere, voor hen financieel aantrekkelijker alternatieven en met de bij het gebruik van collectief gefinancierde voorzieningen verschuldigde inkomensafhankelijke eigen bijdrage.¹⁰ Het geringere gebruik van publiek gefinancierde huishoudelijke hulp door mensen met hoge inkomens gaat gepaard met een groter gebruik van particuliere huishoudelijke hulp. Het sterk met het inkomen samenhangende opleidingsniveau blijkt geen zelfstandige invloed te hebben op het zorggebruik. De sterke

8 Eggink *et al.* (2012).

9 Volgens het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) 2007 heeft bij de (getrouwde) stellen ruim 75 procent van de mannen een jongere partner, ruim 14 procent een oudere partner en ruim 10 procent een partner van dezelfde leeftijd.

10 Deze eigen bijdrage kan oplopen tot € 1.965 per maand in 2012 en € 2.249 in 2014. Sinds 2013 omvat de inkomensgrondslag bij de berekening van de eigen bijdrage tevens 8 procent van het vermogen dat is aangegeven in box 3 van de inkomstenbelasting (bron: CAK-rekenmodule).

samenhang tussen de eigen bijdrage en het inkomen betekent dat de invloed van die bijdrage op het zorggebruik evenmin apart zichtbaar kan worden gemaakt. Tot slot verhogen fysieke aan- doeningen de kans op zorg in een verzorgingshuis en hebben mensen met dementie meer kans op opname in een verpleeg- of verzorgingshuis.

De kostenontwikkeling wordt niet alleen bepaald door trends in het gebruik, maar ook door de ontwikkeling van de kostprijzen. Een decompositie-analyse leert dat de vergrijzing een substantiële rol speelt bij de verklaring van de kostengroei van verzorging en verpleging (zorg met verblijf, thuiszorg en huishoudelijke hulp). Helaas zijn geen recente gegevens over de achtergronden van de kostenontwikkeling in de verzorging en verpleging beschikbaar. In tabel 3.2 zijn de perioden 1996-2003 en 2004-2008 onderscheiden, omdat in de jaren 2000-2003 veel extra middelen naar de zorg zijn gegaan om als ‘boter bij de vis’ de wachtlijstproblemen op te lossen. Over de (privaat bestede) pgb's en de begeleiding zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar. Juist deze voorzieningen hebben een forse groei doorgemaakt.

Tabel 3.2 Decompositie groei van de reële kosten van verzorging en verpleging, 1996-2008 (gemiddeld, procenten per jaar)

	Extramurale zorg		Intramurale zorg		Totaal	
	1996-2003	2004-2008	1996-2003	2004-2008	1996-2003	2004-2008
Reële kosten ^b	6,5	-0,7	3,8	0,2	4,5	-0,1
Productievolume (gebruik) ^a	5,9	2,6	0,1	0,3	1,6	1,0
- effect deelname	4,3	0,6	-1,6	-2,1	-0,1	-1,2
- effect vergrijzing	1,6	2,1	1,7	2,4	1,7	2,3
Reële kosten per product ^b	0,5	-3,2	3,7	-0,1	2,9	-1,0
- effect arbeidsproductiviteit	-2,0	-2,2	0,8	0,6	0,3	-0,2
- effect loonkosten per fte	2,0	0,1	1,7	-0,2	1,8	-0,1
- effect materiële kosten	0,5	-1,2	1,2	-0,4	0,8	-0,7

a Gebaseerd op gewogen productie; deze productie is exclusief privaat bestede pgb's (< 3 procent van de productie).

b Deflatie met behulp van prijsindex bbp.

Bron: Pommer (2012)

In de periode 2004-2008 blijken de reële kosten van verzorging en verpleging nauwelijks te zijn gestegen, doordat de jaarlijkse volumegroei van 1 procent werd gecompenseerd door een jaarlijkse daling van de kostprijs van 1 procent (tabel 3.2, laatste kolom). Dit is een heel ander beeld dan in de periode 1996-2003, toen de kosten sterk stegen. In de extramurale zorg liep de kostenstijging vrijwel in de pas met het sterk groeiende gebruik (tabel 3.2, eerste kolom). Daarentegen werd de kostenstijging in de intramurale zorg nagenoeg volledig verklaard door de toename van de productiekosten per eenheid product (tabel 3.2, derde kolom). Een analyse van het gebruik per leeftijdsgroep (deelname-effect) toont aan dat intramurale zorg gedeeltelijk is vervangen door extramurale zorg (niet in de tabel).

Aan dit proces van ‘extramuralisering’ zal een keer een einde komen, omdat de kosten ervan de baten ooit gaan overtreffen. Wordt ‘gelukkig zijn’ opgevoerd als post bij de baten, dan zal dit moment eerder zijn bereikt. Ouderen zijn in vergelijkbare omstandigheden namelijk ge-

lukkiger in een intramurale dan in een extramurale setting.¹¹ Het betreft hier situaties waarin intensieve zorg nodig is. Extramuralisering is vooral gunstig voor de rijksoverheid, doordat het proces tot nu toe voor haar tot lagere uitgaven leidt. Overige partijen – met name de cliënten, de zorgverzekeraars en de gemeenten – zijn in vergelijkbare omstandigheden beter af met meer intramurale zorg. Uit tabel 3.2 blijkt dat de beperking van de intramurale instroom per leeftijdsgroep (de ‘deelname’) onverminderd doorzet, maar dat het groeitempo van de extramurale zorg per leeftijdsgroep vertraagt. Dit hoeft niet te betekenen dat de extramuralisering langzamer voortschrijdt. Het kan ook zijn, dat mensen met beperkingen hun problemen vaker in eigen kring of met de inzet van particuliere hulp oplossen.

Tabel 3.3 Ontwikkeling van de nominale kosten en de zorgvraag naar type zorg en IQ bij verstandelijk gehandicapten (vg-zorg) (gemiddelde jaarlijkse groei in procenten), 2008-2011³

	Totale kosten	Aantal personen	Kosten per persoon
Totaal	7,3	5,9	1,4
Type zorg			
Extramuraal	3,5	3,9	-0,5
Intramuraal	8,8	7,0	1,7
IQ			
Ernstig	2,8	0,5	2,4
Licht	10,6	7,1	3,2
Zwakbegaafd	18,2	14,9	2,8

Bron: Ras et al. (2013)

De zorg voor verstandelijk gehandicapten vergt circa 85 procent van het totale budget van de gehandicaptenzorg, of circa 20 procent van de totale budget voor de care. Het aantal personen met vraag naar dit type zorg nam in de periode 2008-2011 jaarlijks met 5,9 procent toe (tabel 3.3). Vooral de groei in het lichtere segment – zwakbegaafden (IQ 70-85) en licht verstandelijk gehandicapten (IQ 50-70) – was tamelijk spectaculair. De zorgvraag door ernstig verstandelijk gehandicapten (IQ < 50) was daarentegen in lijn met de demografische ontwikkeling. Doordat de reële kosten per persoon iets zijn gedaald (met gemiddeld 0,6 procent per jaar, niet in de tabel), zijn de totale reële kosten met 5,3 procent per jaar iets minder snel opgelopen. Ook in 2012 zijn de uitgaven nog fors gestegen, maar in 2013 is dit niet langer het geval. Inmiddels bedragen de uitgaven voor de zorg voor verstandelijk gehandicapten circa 7,2 miljard euro.

Terwijl het budget voor de zorg voor verstandelijk gehandicapten flink toenam, is slechts weinig bekend over de factoren die de kostengroei bepalen.¹² Duidelijk is wel dat de kosten per persoon oplopen naarmate de leeftijd van de cliënten hoger en het IQ lager is. Deze – op zich weinig verrassende – factoren kunnen echter niet de sterke groei van de kosten verklaren. Opmerkelijk is dat de vraag naar intramurale zorg sterker (met 7,0 procent per jaar) is toegenomen dan die naar extramurale zorg (met 3,9 procent per jaar). Ook zijn de zorgkosten per persoon in de intramurale zorg meer gestegen dan in de extramurale zorg. Dit hangt samen met de pak-

11 Kok et al. (2014).

12 Gegevens in deze alinea zijn ontleend aan Ras et al. (2013).

ketmaatregel begeleiding uit 2009. Een andere oorzaak zou de groei van zorg in andere sectoren kunnen zijn, met name in de geestelijke gezondheidszorg en de jeugdzorg. Deze zorg hangt samen met de zorg voor verstandelijk gehandicapten, waardoor doorverwijzing uit de genoemde sectoren ook een opstuwend effect richting de zorg voor verstandelijk gehandicapten heeft.

3.5 Groei van de jeugdhulp

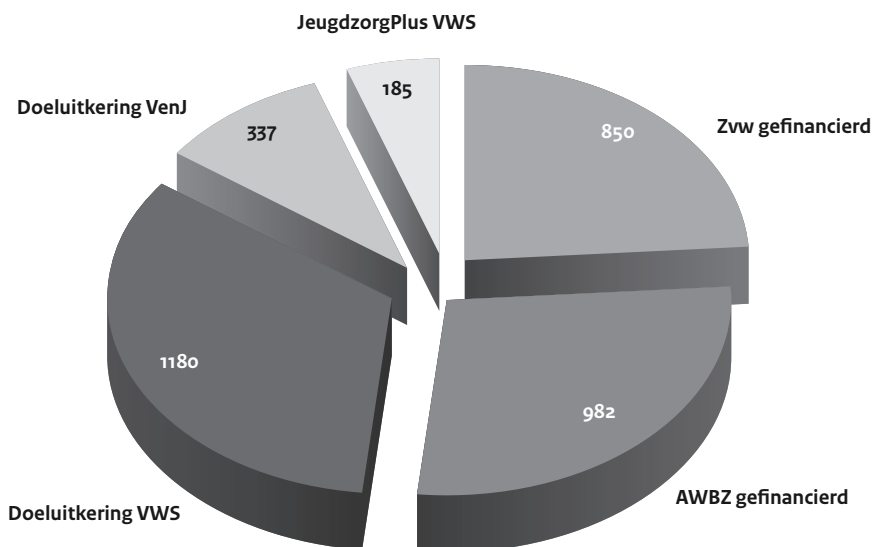
De jeugdhulp bestaat uit een verzameling van verschillende activiteiten die de overheid uitvoert om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien, zodat zij hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen deelnemen aan de samenleving. De jeugdhulp komt in beeld wanneer zich hierbij problemen voordien, die de eigen kracht van het gezin en zijn omgeving te boven gaan. Tot op dit moment zijn de organisatie en de financiering van de jeugdhulp erg versnipperd. Mede op basis van een in 2009 uitgevoerde evaluatie van het bestaande stelsel heeft politiek Den Haag besloten het roer volledig om te gooien en alle jeugdhulpvoorzieningen integraal te decentraliseren naar het gemeentelijk niveau, dit onder het motto 'één gezin-één plan-één regisseur'.¹³ Hiervoor is een wettelijk kader ontwikkeld, de Jeugdwet, die op 18 oktober 2013 is goedgekeurd door de Tweede Kamer en begin 2014 in behandeling is genomen door de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel is het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht, vergelijkbaar met de huidige compensatieplicht in de Wmo. Het is de bedoeling dat alle jeugdhulpvoorzieningen op 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen. Gemeenten dragen op dit moment al de verantwoordelijkheid voor preventieve opvoedondersteuning, jeugdgezondheidszorg en gezondheidsbevordering. Daar komen op 1 januari 2015 de volgende voorzieningen bij:

- de geestelijke gezondheidszorg voor jongeren (jeugd-ggz), gefinancierd via de Zorgverzekeringswet;
- de zorg voor verstandelijk beperkte jongeren, gefinancierd uit de AWBZ, met uitzondering van de intensieve 24-uurs zorg;
- de begeleiding, persoonlijke verzorging en het bijbehorende kortdurend verblijf, gefinancierd uit de AWBZ;
- de provinciale jeugdzorg, bestaande uit ambulante jeugdhulp, tijdelijk en 24-uurs verblijf, pleegzorg, de kindertelefoon en de melding kindermishandeling, gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS);
- de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, gefinancierd door het Ministerie van Veiligheid & Justitie (VenJ);
- de JeugdzorgPlus (voorheen: gesloten jeugdzorg), gefinancierd door het Ministerie van VWS.

Met de overheveling van bovengenoemde taken is in 2015 een bedrag gemoeid van 3,5 miljard euro. Hierin is reeds een korting verwerkt van 120 miljoen euro, die oploopt tot 450 miljoen euro in 2017. De grootste bijdrage aan de over te hevelen middelen komt van het Ministerie van VWS (39 procent), gevolgd door de AWBZ (28 procent), de Zorgverzekeringswet (24 procent) en het Ministerie van VenJ (10 procent); zie figuur 3.2.

13 Zie voor de decentralisatie van de jeugdzorg ook onderdeel 4.5.

Figuur 3.2 Macrobudget over te hevelen jeugdzorgmiddelen (miljoenen euro)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2013)

De jeugdhulp is de afgelopen jaren (2001-2011) fors gegroeid bij een demografisch nagenoeg stabiele doelgroep (kinderen van 0-17 jaar). Vooral lichtere vormen van jeugdhulp hebben een zeer sterke groei doorgemaakt (zie tabel 3.4, tweede kolom). De daarmee gemoeide kosten zijn minder sterk gestegen, doordat deze in verhouding goedkoper zijn dan zwaardere vormen van jeugdhulp. Gegevens ontbreken om de historische kostenontwikkeling in beeld te krijgen. Aangezien de kostprijzen voor de (provinciale) jeugdzorg in de periode 2001-2008 met reëel ruim 1,5 procent per jaar zijn gestegen,¹⁴ mag de gemeten jaarlijkse volumegroei van 4,6 procent wel als een ondergrens voor de stijging van de reële kosten in de jeugdhulp worden gezien.

14 Pommer en Eggink (red.) (2010).

Tabel 3.4 Waargenomen en verwachte volumegroei van de jeugdhulp, 2000-2017

	Aantal gebruikers 2010 (x 1.000)	Verleden Gemiddelde jaarlijkse groei (%) 2001-2011	Prognoses Gemiddelde jaarlijkse groei (%) 2012-2017
Jeugd-ggz (Zvw)	198	10,3	5,2
Jeugdigen verstandelijk beperkt (AWBZ)	44	4,7	2,3
Jeugdhulp provinciaal gefinancierd	55	21,3	4,8
Verblijf tijdelijk provinciaal gefinancierd	9	-0,5	-2,6
Pleegzorg provinciaal gefinancierd	20	3,7	2,8
Residentiële zorg provinciaal gefinancierd	11	-0,6	-1,8
Jeugdbescherming	55	1,0	1,3
Jeugdreclassering	12	7,7	1,2
JeugdzorgPlus	3	4,6	-2,5
Totaal volume ^a	285	4,6	2,2

a Aantal gebruikers betreft unieke cliënten (exclusief dubbelstellingen); groeicijfers gewogen op basis van kosten per gebruiker in 2009.

Bron: Sadiraj *et al.* (2013)

De waargenomen volumegroei is niet te verklaren uit de ontwikkeling van de risicokenmerken van de jeugdpopulatie. Achter het groeiende beroep op de jeugdhulp gaan ontwikkelingen schuil die losstaan van de ontwikkeling van de mogelijke risicokenmerken. Daarbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van het aantal eenoudergezinnen of het aantal ouders met psychische problemen. Op basis van de ontwikkeling van de risicokenmerken zou in de periode 2001-2011 eerder een daling van het beroep op jeugdhulp zijn verwacht van gemiddeld 0,8 procent per jaar.¹⁵ Gegeven de volumegroei van 4,6 procent (per jaar) impliceert dit een jaarlijkse trendmatige groei van 5,5 procent, die waarschijnlijk niet uit individuele maar uit maatschappelijke factoren moet worden verklaard.

De bestaande literatuur biedt enige suggesties om welke maatschappelijke factoren het zou kunnen gaan, zonder dat overigens duidelijk is hoe groot hun rol op dit moment is en wat hun betekenis in de toekomst zou kunnen worden.¹⁶ Een belangrijke factor lijkt de veranderde visie op opgroei- en opvoedproblemen te zijn. Gedrag dat voorheen niet als problematisch werd beschouwd, wordt nu in toenemende mate wel als zodanig ervaren. Bovendien is de diagnostiek uitgebreid en wordt deze in verschillende gremia toegepast, waaronder de school en de gezondheidszorg. Zo is het bij jongeren mogelijk geworden om in een steeds vroeger stadium aandoeningen vast te stellen en te behandelen. Onzeker is of en in hoeverre de aandoeningen waarvoor de hulp van jeugdzorg wordt ingeroepen steeds vaker voorkomen of eerder aan de oppervlakte komen door verfijndere diagnostisering. Mogelijk spelen beide factoren een rol: problemen worden eerder herkend, maar bij het gebruik van verfijnde onderscheidingen blijkt eerder dat

15 Sadiraj *et al.* (2013).

16 Sadiraj *et al.* (2013).

een kind iets mankeert. Tot slot hebben ook beleidswijzigingen hun stempel gezet op de vraag naar jeugdzorg. Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg kreeg Bureau Jeugdzorg vanaf 2005 een centrale plaats in de jeugdhulpverlening. Hierdoor ontstond een duidelijk aanspreekpunt voor jongeren en ouders die met opvoed- en opgroei problemen te maken krijgen. Onduidelijk is in welke mate de genoemde maatschappelijke factoren hebben geleid tot een inhaalslag in de vraag naar jeugdhulp. Een projectie, waarbij de trendmatige ontwikkeling op basis van tijdreeksmodellering is doorgetrokken, komt voor de periode 2012-2017 uit op een (aanzienlijk lagere) groei van 3,3 procent per jaar. Op basis van de ontwikkeling van de gebruikte risicofactoren wordt een drukkend effect op de groei van de vraag naar jeugdhulp van 1,1 procentpunt per jaar verwacht. Per saldo resteert daarmee een verwachte jaarlijkse groei van 2,2 procent door moeilijk grijpbare maatschappelijke factoren (tabel 3.4).

3.6 Overheveling: wat staat ons te wachten

De overheveling van zorgtaken naar gemeenten roept het beeld op dat de Nederlandse verzorgingsstaat steeds meer transformeert in een verzameling verzorgingssteden.¹⁷ De participatiesamenleving, waar het huidige kabinet op aankoerst, dient immers vooral in het gemeentelijke sociale domein te worden gerealiseerd. Het Rijk zou nog wel 'systeemverantwoordelijk' zijn voor de bereikte maatschappelijke uitkomsten, maar de uitvoering en financiering van de regelingen zijn toch vooral gemeentelijke verantwoordelijkheden. Het Rijk wil hiermee de betrokken voorzieningen dichterbij de burger brengen (meer eigen verantwoordelijkheid en meer onderlinge betrokkenheid) en denkt dat gemeenten de hulp aan burgers effectiever en efficiënter kunnen organiseren (zorg op maat). Gemeenten moeten vooral de zelfredzaamheid van burgers stimuleren en een integrale aanpak ontwikkelen als oplossing voor participatieproblemen die burgers in het sociale domein ondervinden. Zij moeten hierbij keuzen maken, die tot verschillen kunnen leiden. Niet alleen de gebruikte instrumenten kunnen per gemeente verschillen, maar ook de 'outcomes'.

Mede door de opgelegde kortingen, waarmee de decentralisaties gepaard gaan, zullen lokale bestuurders duidelijkheid willen hebben over de financiële uitdagingen die op ze af komen. Het is evenwel lastig om een inschatting te maken van de toekomstige uitgavengroei bij de collectief gefinancierde langdurige zorg. Bij verzorging en verpleging zijn de determinanten van de groei redelijk in beeld. Op grond hiervan verwachten Eggink *et al.* (2012) in het lopende decennium een kostenstijging van 3,6 procent per jaar voor het collectief gefinancierde deel van de zorg: 1,2 procent volumegroei plus 2,4 procent kostprijsgroei. De kostengroei bij de extramurale zorg (2 procent per jaar) zal achterblijven bij die van de intramurale zorg (4,3 procent per jaar), doordat het hogere inkomen en hogere opleidingsniveau van nieuwe generaties ouderen ertoe leiden dat zij vaker uitwijken naar particuliere hulp. Voor de gehandicaptenzorg zijn geen gekwantificeerde ramingen van kosten en gebruik beschikbaar. De nominale kosten van de zorg voor verstandelijk gehandicapten stegen in de periode 2008-2011 gemiddeld met meer dan 7 procent per jaar (tabel 3.3), voornamelijk vanwege een sterke aangroei in het 'lichtere segment'. Deze aanwas blijkt moeilijk te verklaren, waardoor een toekomstige kostengroei uitermate lastig is in te schatten. Ras *et al.* (2013) suggereren dat de problemen mogelijk toenemen door bijvoorbeeld de ingewikkelder wordende samenleving. Aan de andere kant is het volgens deze auteurs mogelijk dat deze groep mensen altijd al hulp nodig heeft gehad, maar deze hulp nu pas ontvangt dankzij betere opsporingsmethoden (bijvoorbeeld in het onderwijs), diagnose-instrumenten en behandelmethoden.

17 Putters (2013).

De afwenteling van de kosten op andere partijen (zorgverzekeraars en AWBZ/Wlz) zal aan de ene kant moeilijker worden, maar aan de andere kant door de ingebouwde prikkel tot intramuralisering juist toenemen. In het voorstel van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 staat namelijk dat de gemeente een Wmo-voorziening kan weigeren als een cliënt een indicatie voor intramurale zorg kan krijgen.¹⁸ Dat betekent dat mensen die liever thuis blijven wonen, maar die gezien hun beperkingen ook in aanmerking (zouden kunnen) komen voor een intramurale plek, huishoudelijke hulp of een andere Wmo-voorziening door de gemeente kan worden geweigerd en zullen worden doorgestuurd naar een CIZ-kantoor.

Ook bij de jeugdzorg is moeilijk op voorhand te bepalen welke uitgavenontwikkeling in het verschiet ligt. De kansen van de gemeenten om de jeugdhulp doelmatiger in te richten liggen met name in de sfeer van preventie en substitutie. Deze kansen ontstaan, doordat met de overheveling synergievoordelen binnen bereik komen.¹⁹ Synergievoordelen zijn te behalen, doordat financiële schotten verdwijnen, informatiestromen samenkomen, managementlagen verdwijnen en de regie bij één partij terechtkomt: de gemeente. Bovendien zal de financiering op basis van een objectief verdeelmodel leiden tot financiële prikkels voor een doelmatige uitvoering van de Jeugdwet. Mogelijke synergievoordelen zullen op korte termijn vooral bij de lichtere vormen van jeugdhulp ontstaan, aangezien het bij de zwaardere hulpvormen doorgaans gaat om lastiger problemen. Dit betekent dat de kostenvoordelen vermoedelijk beperkt zullen zijn, doordat de lichtere zorgvormen aanzienlijk goedkoper zijn dan de zwaardere zorgvormen. Op lange termijn is wellicht meer voordeel te behalen door zwaar in te zetten op preventie.

Tegenover synergievoordelen staat het risico dat zich schaalnadelen manifesteren.²⁰ De decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten maakt het moeilijk om schaalvoordelen te halen en marktmacht uit te oefenen. Bij een aantal gespecialiseerde vormen van jeugdhulp (JeugdzorgPlus, zorg met verblijf) is een centrale aanpak gewenst en door het Rijk voorgeschreven. Het is de vraag of de 41 nieuwgevormde samenwerkingsregio's de genoemde nadelen van de decentralisatie van de jeugdhulp voldoende kunnen wegnemen. Een ander risico is dat gemeenten wellicht onvoldoende kennis en deskundigheid in huis hebben om als poortwachter voor de jeugdhulp te kunnen functioneren en een adequaat systeem van indicatiestelling te ontwikkelen, zodat daarvoor in aanmerking komende jeugdigen de juiste zorg ontvangen. Daar komt bij dat de huisarts (ggz) en de rechter (ondertoezichtplaatsing) mede als poortwachter(s) voor de jeugdhulp optreden. Hierdoor is het onduidelijk in welke mate gemeenten erin zullen slagen het beroep op de jeugdhulp feitelijk te beperken. Dat laatste is onder andere nodig door de korting op het beschikbaar gestelde budget.

*De sociale staat van Nederland 2013*²¹ bevat een waarschuwing voor te veel 'beleidsoptimisme'. De doelgroepen van de over te hevelen regelingen bestaan namelijk uit burgers met serieuze problemen en zij bevinden zich in een kwetsbare maatschappelijke positie. Uit de genoemde publicatie blijkt dat vooral de leefsituatie van kwetsbare burgers de laatste jaren is verslechterd.

18 Tweede Kamer (2013-2014a), artikel 2.3.5, lid 6: 'Het college kan een maatwerkvoorziening weigeren indien de cliënt aanspraak heeft op verblijf en daarmee samenhangende zorg in een instelling op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, dan wel er redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande.'

19 Centraal Planbureau (2013).

20 Centraal Planbureau (2013).

21 Bijl et al. (red.) (2013).

De op stapel staande decentralisaties zijn zo omvangrijk en complex, dat het de vraag is of burgers wel sneller en efficiënter door gemeenten zullen worden geholpen. Onzeker is ook of gemeenten in staat zijn veel meer zelfredzaamheid bij burgers te organiseren. Er bestaan althans weinig empirisch onderbouwde aanwijzingen dat lokale overheden tegen deze taak zijn opgewassen. De overheveling van enkele belangrijke zorgtaken naar de gemeenten heeft weliswaar veel stof doen opwaaien, maar dit ging vooral over bestuurlijke, zorginhoudelijke en financiële kanten van de zaak. De betrokkenen zelf zijn nauwelijks in beeld gekomen. Wie zijn de burgers die te maken krijgen met ‘gesprekken aan de keukentafel’ en om hoeveel cliënten gaat het daarbij? In tabel 3.5 is onderscheid gemaakt tussen zorgvoorzieningen die nieuw zijn voor de gemeenten en de voorzieningen die al eerder zijn overgeheveld en onder een nieuw regime werden gebracht. Bij de jeugdzorg zijn 285 duizend unieke cliënten betrokken en bij de langdurige zorg thuis 690 duizend unieke cliënten.

Tabel 3.5 Aantal cliënten (x 1000) betrokken bij de overheveling van zorgvoorzieningen (stand 2011)

Jeugdhulp		Langdurige hulp thuis	
Gehandicapten (AWBZ)	82	Begeleiding	240
Ggz (Zvw)	248	Extramuraal overig	30
Jeugdzorg (VWS/VenJ)	101	Intramuraal licht	55
		Bestaande voorziening	
		Huishoudelijke hulp	445
Overlap (33%)	-146	Overlap (10%)	-80
Totaal cliënten	285	Totaal cliënten	690

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

Binnen de jeugdzorg bestaat betrekkelijk veel overlap tussen voorzieningen (33 procent). Bij de langdurige hulp thuis is daarvan nauwelijks sprake (10 procent). Tussen de twee sectoren bestaat eveneens nauwelijks overlap in het gebruik van voorzieningen.²² Daarmee kan het aantal cliënten dat te maken krijgt met ingrijpende veranderingen in de zorg op gemeentelijk niveau worden geraamd op circa 1 miljoen personen. Doordat de Wajong ook wordt gedecentraliseerd, zij het uitsluitend voor nieuwe cliënten, dijt deze groep nog wat uit. Deze mensen vormen samen een betrekkelijk kwetsbare groep, die circa 6 procent van de bevolking uitmaakt. Het gaat hier om burgers met fysieke, psychische, sociale en financiële problemen. Gemeenten worden straks verantwoordelijk voor hun leefsituatie.

Met de langdurige hulp thuis en de jeugdhulp is momenteel 7,9 miljard euro gemeoid (tabel 3.6). Door kortingen op de betrokken budgetten blijft van dat bedrag in 2017 circa 7,1 miljard euro over. Dit betekent een korting van 10 procent, en dat is minder dan aanvankelijk was voorzien. De staatssecretaris van VWS heeft in december 2013 een akkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gesloten, waarbij de gemeenten in 2015 eenmalig 200 miljoen euro ontvangen om de overheveling van cliënten met langdurige hulp van de AWBZ naar de Wmo te bekostigen. Vanaf 2016 ontvangen gemeenten structureel 200 miljoen euro extra voor de vernieuwing van hulp aan mensen met beperkingen. Verder krijgen gemeenten extra geld

22 Hollander *et al.* (2013).

voor de ondersteuning van sociale wijkteams en mantelzorgers. Bovendien kunnen zij jaarlijks beschikken over 216 miljoen euro. Dit geld is bedoeld om mensen te compenseren die zijn getroffen door de afschaffing van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en van de compensatie eigen risico (CER).

Ook op de huishoudelijke hulp, die al in 2007 naar de gemeenten is gegaan, wordt met een structurele korting van 40 procent flink beknipt.

Op het totale budget voor zorg en hulp (in 2013: 9,5 miljard euro) wordt al met al ongeveer 15 procent gekort. Zodoende resteert een bedrag van circa 8 miljard euro. Bij de beschouwde voorzieningen moeten de gemeenten het dus structureel met ongeveer anderhalf miljard euro minder doen. Dit stelt gemeenten voor een grote financiële uitdaging, te meer daar alle betrokken voorzieningen in het verleden forse groeicijfers lieten zien.

Tabel 3.6 Budgettaire gevolgen (miljoenen euro) – stand januari 2014

	2013	2015	2017
Langdurige hulp (in 2015 overgeheveld)^a	4.275	3.859	3.899
Korting ten opzichte van 2013		-961	-961
Extra compensaties ^b		545	585
Ombuiging (%)		-9,7	-8,8
Huishoudelijke hulp (in 2007 overgeheveld)	1.525	951	951
Korting ten opzichte van 2013		-634	-634
Ombuiging (%)		40,0	40,0
Jeugdhulp (in 2015 overgeheveld)^c	3.654	3.534	3.204
Korting ten opzichte van 2013		-120	-450
Ombuiging jeugdhulp (%)		-3,3	-12,3
Totaal hulp	9.514	8.344	8.054
Ombuiging (%)		-12,3	-15,3

a Begeleiding, kortdurend verblijf, beschermd wonen, persoonlijke verzorging (5 procent van het oorspronkelijke budget), inloopfunctie ggz, cliëntondersteuning algemene dagelijkse levensverrichtingen (adl). Het over te hevelen budget exclusief extra compensaties komt in 2015 uit op 3.314 miljoen euro. In 2017 gaat nog eens 40 miljoen euro extra naar de wijkteams. De korting ten opzichte van 2013 is op basis van eigen berekeningen (25 procent op begeleiding en 15 procent op overige functies).

b Compensatie Wmo, afschaffing Wtcg en CER, ondersteuning wijkteams en overige compensaties (mantelzorg, uitvoering).

c Ggz (Zorgverzekeringswet), gehandicaptenzorg (AWBZ) en provinciale jeugdzorg.

Bronnen: Tweede Kamer (2013-2014b, p. 86); Sociaal en Cultureel Planbureau (2013)

In 2013 werd collectief 28,8 miljard euro uitgegeven voor langdurige zorg – waarvan 27,3 miljard euro via de AWBZ en 1,5 miljard euro in het kader van de Wmo (huishoudelijke hulp). In 2017 ziet het financieringslandschap er naar verwachting geheel anders uit. De AWBZ wordt omgesmolten tot de Wlz en zal nog slechts betrekking hebben op intensieve langdurige zorg. Die vergt circa 60 procent van de huidige kosten van langdurige zorg. De 40 procent die vrijvalt in de sfeer van de AWBZ komt – afgezien van de kortingen – ten goede aan de uitvoering van de Wmo 2015 (20 procent), de Zorgverzekeringswet (16 procent) en de nieuwe Jeugdwet (4 procent).

3.7 Beschouwing: knellende financiële kaders?

Kunnen de gemeenten met de vanaf 2015 overgehevelde budgetten uit de voeten om hun nieuwe wettelijke taken naar behoren uit te voeren? Op de uitgaven voor de langdurige hulp wordt structureel 9 procent gekort, op de uitgaven voor de jeugdhulp 12 procent en op die voor de huishoudelijke hulp 40 procent. In totaal moeten de gemeenten het doen met 15 procent minder budget voor voorzieningen, die in het verleden een markante groei hebben doorgeemaakt. Daar staat tegenover dat de uitgavengroei bij de genoemde overheidsvoorzieningen recentelijk afzwakt en dat particuliere hulp een steeds grotere rol gaat spelen, doordat koopkrachtige ouderen met een hogere opleiding de zorgverlening steeds meer in eigen hand (willen) houden. Toch is de opkomst van de particuliere hulp vooralsnog niet veel meer dan een handvol druppels op de gloeiende plaat. Ook het gebruik van informele hulp speelt tot nu toe een bescheiden rol. Daar staat tegenover dat met het concept van 'buurtzorg' wel vorderingen zijn gemaakt²³ en – met wisselend succes – geëxperimenteerd wordt met de inzet van sociale wijkteams.²⁴ Dit betekent dat de gezochte besparingen vooral moeten worden gevonden door beperking van de doelgroep, minder zorg per gebruiker en/of een doelmatiger inrichting van de zorg.

Bij de huishoudelijke hulp neigt het kabinet ertoe de doelgroep te beperken tot kwetsbare mensen die deze hulp niet zelf kunnen regelen en betalen. Bij de jeugdzorg wordt vooral gemikt op een doelmatiger werkwijze via de multiprobleemaanpak en preventie. Beperking van de doelgroep is uiteraard operationeel haalbaar, als hiervoor heldere toegangsregels gelden en geen afwenteling op andere partijen mogelijk is. Dat lijkt met de huishoudelijke hulp het geval te zijn. Bovendien is de particuliere hulp in opkomst, een ontwikkeling die met de nieuwe maatregelen een stevige duw in de rug krijgt.

Meer moeite zullen gemeenten hebben om serieuze doelmatigheidswinst te boeken. Zo leert een evaluatie van het Nederlandse decentralisatiebeleid in de periode 1993-2008 dat gemeenten vooral worstelen met een gebrek aan kennis en kunde en een gebrek aan financiële middelen om gedecentraliseerde taken uit te voeren en deze taken ook vaak uitbesteedden aan andere gemeenten of aan andere publieke of private partijen.²⁵ In de praktijk bleken gemeenten vaak wel creatief genoeg en voldoende veerkrachtig om deze beperkingen op te vangen. Verder bleek dat gemeenten tijd nodig hadden om eigen beleid te formuleren en lokale maatwerkvoorzieningen te ontwikkelen. Doelmatigheidswinst is daarmee vooral een zaak van langere adem, en dat is de gemeenten met de korte overgangsfase in combinatie de voorgenomen kortingen nu niet of nauwelijks gegund.

Bij de jeugdhulp bestaan aanwijzingen voor overconsumptie. Er is een groep jongeren die wel jeugdhulp ontvangt, maar eigenlijk weinig jeugdzorgproblemen heeft.²⁶ Hier heeft mogelijk het 'Savana-effect'²⁷ een rol gespeeld: hulpverleners proberen risico's op ernstige incidenten zo veel mogelijk uit te sluiten.²⁸ Op deze kosten kunnen gemeenten wel besparen, maar de doelmatigheidswinst zal beperkt zijn, doordat het doorgaan om weinig intensieve hulp zal gaan,

23 Van der Meer en Postma (2012).

24 De Meere *et al.* (2013).

25 Boogers *et al.* (2008), pagina 20, geciteerd in Bijl *et al.* (red.) (2013).

26 Hermanns (2009); Eijk *et al.* (2013).

27 De peuter Savanna werd in 2004 door haar vader en stiefmoeder omgebracht, na jarenlang door hen mishandeld te zijn. De gezinsvoogd moest voor de rechter verschijnen. Zie bijvoorbeeld Stallenberg (2007).

28 Bot *et al.* (2013).

waarmee in verhouding weinig uitgaven zijn gemoeid. Zo ontvangt 83 procent van de cliënten in de jeugdhulp extramurale zorg, die slechts 59 procent van de uitgaven vergt. Ook de overlap tussen de onderliggende sectoren (zorg, werk, jeugd) is beperkt. Zo gebruikt maar circa 9 procent van de huishoudens voorzieningen in twee of meer van deze sectoren.²⁹

Met de overheveling van zorgtaken naar gemeenten ontstaan ook nieuwe financieringschotten, met name tussen de lokale financiën, de financiering van de Zorgverzekeringswet (wijkverpleegkundige zorg) en de Wlz (intensieve langdurige zorg). Wellicht ontstaan nieuwe vormen van afwenteling, met name vanuit het gemeentelijk domein, zoals in de richting van de Zorgverzekeringswet vanwege de prikkel tot intramuralisering die in de Wmo 2015 ligt besloten. Afgezien van de ingebouwde prikkel tot intramuralisering zijn de zorgactiviteiten helder afgebakend en kunnen ze moeilijk voor elkaar in de plaats komen. Persoonlijke verzorging en verpleging zijn duidelijk andere handelingen dan begeleiding en huishoudelijke hulp. Anders ligt dit bij de intensieve langdurige zorg, waar het Centrum indicatiestelling zorg als poortwachter optreedt. Hier speelt zorgzwaarte bij de toewijzing van claims een doorslaggevende rol, en het laat zich raden dat hier wel enige speelruimte aanwezig is.

Al met al worden gemeenten in 2015 verantwoordelijk voor voorzieningen, waarnaar in het verleden een groeiende vraag werd uitgeoefend, en die daardoor steeds meer middelen opslochten. Alom valt 'beleidsretoriek' te beluisteren, die suggereert dat gemeenten met minder geld de burger beter kunnen bedienen. Tevens bestaat een breed gedragen consensus, dat gemeenten dat ook moeten kunnen. De gemeenten voeren deze taken ook graag uit, zij het dat zij zich verzetten tegen de kortingen op de overgehevelde budgetten. Er zijn kansen, maar ook risico's verbonden aan de decentralisaties. Het worden dus spannende tijden, waarbij de maatschappelijke positie van circa 1 miljoen kwetsbare burgers op het spel staat.

29 Hollander *et al.* (2013).

Literatuur

- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, en Nathalie Sonck (red.). (2013), *De sociale staat van Nederland 2013*, SCP-publicatie 2013-30, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof, en N. Karsten (2008), *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur
- Bot, Sander, Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, en Ellen Kleijnen (2013), *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik*, SCP-publicatie 2013-2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Centraal Planbureau (2013), *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie 4 september, Den Haag: CPB
- Eggink, Evelien, en Jos L.T. Blank (2012), *Ziekenhuiszorg*, in Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, SCP-publicatie 2012-2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 88-108
- Eggink, Evelien, Debbie Oudijk, en Klarita Sadiraj (2012), *VeVeRa-IV. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030*, SCP-publicatie 2012-5, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Eijk, L. van, V. Verhage, E. Noordik, M. Reijneveld, en E. Knorth (2013), *TakeCare! Provincie Groningen. Een onderzoek naar kenmerken van jeugdigen en hun ouders in relatie tot de geboden zorg*, Groningen: C4Youth, Collaborative Centre on Care for Children and Youth
- Hermanns, Jo (2009), *Het opvoeden verleerd*, Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Hollander, Marieke, Eelco Flapper, en Gerard Volker (2013), *Voorzieningengebruik in de Drechtsteden*, Zoetermeer: Panteia
- Kok, Lucy, Caroline Berden, en Klarita Sadiraj (2014), *Costs and benefits of home care for the elderly versus residential care: a comparison using propensity scores*, *The European Journal of Health Economics*, 4 januari
- Meer, E.H. van der, en J.P. Postma (2012), *De 'Zichtbare schakel'-wijkverpleegkundige: een hele zorg minder. Kosten-batenanalyse in opdracht van ZonMw*, Amersfoort: BMC
- Meere, Freek de, Ahmed Hamdi, en Jochum Deuten (2013), *Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn? Sociale Vraagstukken*, 10 september
- Pommer, Evert, en Evelien Eggink (red.) (2010), *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*, SCP-publicatie 2010-16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Pommer, Evert (2012), *Verzorging en verpleging*, in Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, SCP-publicatie 2012-2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 109-130
- Putters, Kim (2013), *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad*, *Sociale Vraagstukken*, 25 mei
- Ramakers, Clarie, M. van Doorn, en R. Schellingbouw (2010), *Op weg naar een solide pgb*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie
- Ras, Michiel, Debbie Verbeek-Oudijk, en Evelien Eggink (2013), *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld*, SCP-publicatie 2013-16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sadiraj, Klarita, Debbie Oudijk, Hetty van Kempen, en John Stevens (2011), *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief*, SCP-publicatie 2011-17, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sadiraj, Klarita, Michiel Ras, Lisa Putman, en Jedid-Jah Jonker (2013), *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2002-2011 en raming 2011-2017*, SCP-publicatie 2013-34, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2013), *Bijstelling historische middelen jeugdzorg 2011*, internet-publicatie op www.scp.nl
- Stallenberg, Peter (2007), *Wat is nou eigenlijk het Savanna-effect?*, *Mobiel - Tijdschrift voor Pleegzorg*, nummer 6
- Tweede Kamer (2011-2012), *Stabiliteitsprogramma Nederland*, bijlage bij Raad voor Economische en Financiële Zaken. *Brief van de minister van Financiën*, 21 501-07, nr. 915
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Voorstel van wet, 33 841, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. *Memorie van Toelichting*, 33 841, nr. 3

Nieuwe cijfers over overheveling budget zorg thuis

Het Jaarboek Overheidsfinanciën 2014 bevat een hoofdstuk (*Gezondheidszorg*) van Pommer en Van der Torre over de herschikking van de zorg, met het oog op de komende decentralisaties. In dit hoofdstuk zijn budgetten opgenomen samenhangend met de verantwoordelijkheden op grond van het voorstel van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, waarbij de auteurs zich hebben gebaseerd op de toentertijd meest recente openbare cijfers. Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft recent de raming van het beschikbaar te stellen budget voor 2015 geactualiseerd aan de hand van realisatiecijfers 2013. De berekeningswijze van het macrobudget voor 2015 wordt thans door de Algemene Rekenkamer getoetst en het budget wordt vervolgens nog bestuurlijk besproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het structurele budget is afhankelijk van de uitkomsten van dit proces. VWS kan daarom nog geen betrouwbare raming geven van de meerjarig beschikbare budgetten voor 2016 en verder. Om deze reden konden deze cijfers bovendien niet worden meegenomen in de bijdrage van Pommer en Van der Torre. De auteurs gaan er echter van uit dat de nieuwe cijfers van VWS de teneur van hun verhaal niet zullen aantasten.

Drie decentralisaties in het sociale domein

G.A. van Nijendaal

4.1 Inleiding

De economische crisis laat vanzelfsprekend ook de gemeentelijke financiën niet onberoerd. De algemene uitkering, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, is – met enkele uitzonderingen – gekoppeld aan de hoogte van de rijksuitgaven. Bezuinigingen op de rijksbegroting hebben zodoende direct gevolgen voor de gemeentelijke inkomsten. Afgezien hiervan krijgen gemeenten te maken met aanvullende bezuinigingen van het Rijk, zoals een korting op de onderwijshuisvesting, een schaalvergrotingskorting, een dualiseringskorting en zo meer.¹ Bovendien heeft een fors aantal gemeenten te maken met verliezen op de grondexploitatie.² Voor de komende periode komt daar een omvangrijke decentralisatie van taken bij. Zij is gekoppeld aan forse kortingen op de over te hevelen budgetten. Een benadering van het COELO geeft aan dat tussen de verwachte uitgaven en inkomsten van gemeenten in 2017 een gat gaapt van mogelijk 6 miljard euro.³ Zonder twijfel staan gemeenten de komende jaren voor een grote financiële opgave.

4.2 Decentralisaties

Decentralisatie van taken is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een constante in het overheidsbeleid van Nederland. Belangrijke voorbeelden zijn de decentralisatie van het welzijnsbeleid (1987), de Wet voorzieningen gehandicapten (1994), de onderwijshuisvesting (1997), de Wet werk en bijstand (2005) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007). Verder is onder de noemer van decentralisatie het aantal specifieke uitkeringen teruggebracht van 538 in 1980 tot slechts 45 in 2013. Deze vermindering is voor een deel optisch. Definities zijn veranderd en veel specifieke uitkeringen zijn omgezet in decentralisatie-uitkeringen.⁴

Deze voorbeelden illustreren dat decentralisatie allerlei gedaanten kent. De minst vergaande vorm ervan is het bundelen van voor medebewindstaken lopende geldstromen tot één brede doeluitkering. De meest vergaande vorm ervan is dat nieuwe taken (en de bijbehorende verantwoordelijkheden) aan decentrale overheden worden overgedragen, waarbij zij bij de uitvoering daarvan een grote mate van beleidsvrijheid genieten, terwijl de middelen via de vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds worden verstrekt.

Bij die meest vergaande vorm gingen decentralisaties in het verleden veelal gepaard met een korting op het over te hevelen budget van gemiddeld 10 procent. Dit onder de aanname dat decentrale bepaling en uitvoering van het beleid effectiever en doelmatiger is, doordat zij ‘dichter bij de burger’ plaatsvinden. Een globale analyse van de decentralisaties van de afgelopen decennia bevestigt dat decentraal beleid minder kost. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb) bieden hiervan de meest aansprekende voorbeelden.

1 Raad voor de financiële verhoudingen (2012).

2 Zie onderdeel 4.7.

3 Allers *et al.* (2013).

4 Een decentralisatie-uitkering is een uitkering uit het gemeentefonds op titel van een specifieke bestemming, die verband houdt met de eerdere decentralisatie van een bepaalde taak.

Bij de Wwb blijkt dat door de budgettering en decentralisatie van de bijstand naar gemeenten het beroep op de bijstand met circa 8 procent is afgenomen. De jaarlijkse uitstroom uit de bijstand is toegenomen met ongeveer 3 procentpunt.⁵ Voor een deel is deze besparing gerealiseerd door aanvragers van een bijstanduitkering door te verwijzen naar de Wajong.⁶ Het is te eenvoudig om alleen de overheveling van taken, verantwoordelijkheden en budgetten als oorzaken van de geboekte doelmatigheidswinst aan te wijzen. In veel gevallen zijn namelijk tegelijkertijd aanspraken op voorzieningen verminderd. Ook werd, zoals bij de Wmo, marktwerking geïntroduceerd, waardoor de prijs voor huishoudelijke zorg drastisch is gedaald. Alleen het verleggen van de verantwoordelijkheid voor een gegeven taak betekent in veel gevallen al een stimulans voor het anders en slimmer organiseren van die taak. Decentralisatie van beleid heeft zonder meer bijgedragen aan het doelmatiger functioneren van de overheid in haar geheel.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor verdergaande decentralisaties.⁷ Het kabinet-Rutte II heeft deze handschoen opgepakt. In het regeerakkoord is afgesproken de overheidstaken op drie terreinen naar de gemeenten te decentraliseren.

De thuiszorg en begeleiding van ouderen en gehandicapten. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) financiert straks alleen nog intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag worden niet langer toegelaten binnen de muren van verzorgings- en verpleeghuizen. Zij krijgen voortaan zorg in hun eigen omgeving. De aanspraken op extramurale verpleging en verzorging worden uit de AWBZ gelicht en toegevoegd aan het basispakket dat voor iedereen wordt gedekt via de Zorgverzekeringswet. Gemeenten worden na een aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor alle nu nog via de AWBZ gefinancierde activiteiten ter ondersteuning en begeleiding van cliënten (onderdeel 4.3).

Participatie. Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen aan en begeleiding naar de arbeidsmarkt van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten (Wajong'ers). Daar komt de verplichting bij om een voorziening te treffen die in een beschutte omgeving werk biedt aan mensen die geen regulier werk kunnen verrichten. De sociale werkplaatsen, met een naar huidige opvattingen in doorsnee te hoog gekwalificeerd werknemersbestand, worden de komende jaren in rap tempo ontmanteld (onderdeel 4.4).

De jeugdzorg. De bestaande bestuurlijke lappendeken van voorzieningen voor jeugdzorg wordt strakgetrokken, doordat alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten gaan vallen (onderdeel 4.5).

Volgens de huidige planning gaan alle genoemde taken en verantwoordelijkheden al volgend jaar over naar de gemeenten.⁸ De drie decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 een bedrag van circa 10,5 miljard euro gemoeid (tabel 4.1). Het budget van de gemeenten zwelt minder op, te weten met iets meer dan 8 miljard euro. Het verschil tussen beide bedragen ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties nog in de loop van deze

5 Van Es (2010).

6 Wet Wajong = Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

7 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012a; 2012b).

8 Tweede Kamer (2012–2013a).

kabinetsperiode een toenemende, tot 2,4 miljard euro oplopende bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou nog aanzienlijk meer worden bespaard.⁹ Alle in tabel 4.1 vermelde (netto)bedragen zijn ontleend aan de toelichting op de wetsontwerpen die de overgang van taken naar de gemeenten regelen.¹⁰

Het is klaar, dat bezuinigingen in het sociale domein in de orde van grootte van 2,4 miljard euro – structureel gaat het, zoals opgemerkt, om een aanzienlijk hoger bedrag – onontkoombaar zullen leiden tot versoering van de betrokken voorzieningen. Bovendien worden op dit moment bestaande – nationaal uniforme, via de rechter afdwingbare – rechten ingeruild voor voorzieningen waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte in de nabije toekomst in belangrijke mate worden bepaald door de gemeenteraad. Lokale bestuurders zullen de aanspraken op voorzieningen in gemeentelijke verordeningen moeten preciseren binnen de ruimte die de centrale overheid daarvoor schept.

Tabel 4.1 Te decentraliseren taken (globale bedragen × 1 miljoen euro)

Sociaal domein	Over te hevelen budget vóór bezuiniging, 2015	Bezuiniging op budget in 2017
Jeugdzorg	3.650	450
Extramurale AWBZ-zorg	3.900 ^a	1.200 ^b
Participatiebudget (Wajong en Wsw)	2.900	740 ^c
Totaal	10.450	2.390

- a Reeds voor gemeenten beschikbaar 4,9 miljard euro, waarvan het Rijk op dit moment 1,4 miljard euro verstrekt via afzonderlijke uitkeringen en 3,5 miljard euro als onderdeel van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds.
- b Korting op het overgehevelde AWBZ-budget, inclusief cliëntondersteuning, bedraagt 0,7 miljard euro, plus een korting op het bestaande Wmo-budget van 0,5 miljard euro.
- c Korting op de Wsw-bijdrage van 0,6 miljard euro, plus korting van 140 miljoen euro op het (oude) re-integratiebudget. Structurele opbrengst: 1.740 miljoen euro.

Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), p. 47;
Tweede Kamer (2013-2014a), p. 86; (2013-2014b), p. 109.

Half januari van dit jaar werd duidelijk dat de meerderheid van de gemeenten onder de door het Rijk gestelde condities in elk geval niet aan de eerste van de drie hierboven opgesomde operaties wil meewerken. Bij het afsluiten van de tekst was niet duidelijk welke staart deze muis krijgt. Hierna is aangenomen dat de operaties uiteindelijk doorgang zullen vinden.

- 9 Het Centraal Planbureau (2013, p. 6) becijferde in september 2013 een structurele opbrengst van 3½ miljard euro. Daarbij is geen rekening gehouden met het latere kabinetsbesluit dat de extramurale verpleging alsnog niet naar de lokale overheid wordt gedecentraliseerd, maar wordt opgenomen in het verplicht verzekerde basispakket van de Zorgverzekeringswet (onderdeel 4.3). Bij deze gelegenheid zette het kabinet onder andere 0,2 miljard euro 'smeergeld' in bij een (mislukte) poging de gemeenten met deze beleidswijziging te verzoenen.
- 10 De bedragen verschillen van die in tabel 3.6 in onderdeel 3.6, welke laatste betrekking hebben op minder voorzieningen en van iets recentere datum zijn.

Bestuurlijke reikwijdte

De decentralisaties leggen een enorm beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten. Veel kleine gemeenten zien zich, al dan niet na enige aansporing, genoodzaakt om te fuseren. Het aantal gemeentelijke herindelingen zal onder invloed van de decentralisaties naar verwachting sterk toenemen. Het Rijk heeft op voorhand al een schaalvergrotingskorting ingeboekt.¹¹

Veel gemeenten zullen de gedecentraliseerde taken oppakken door ‘gemeenschappelijke regelingen’ tot stand te brengen. De bestuurlijke kaart van Nederland wordt opnieuw getekend, maar ook het karakter van de gemeente zal drastisch veranderen. De gemiddelde grootte in termen van aantal inwoners en oppervlakte neemt toe, evenals het aantal gemeenten met meerdere kernen. Het takenpakket van gemeenten wordt straks gedomineerd door het sociale domein. Op het moment vergt dit circa de helft van de lokale uitgaven; dat aandeel neemt toe tot twee derde.

Financiële omvang

Met de decentralisaties jeugdzorg (circa 3,65 miljard euro), AWBZ (circa 3,9 miljard euro) en het participatiebudget (circa 2,9 miljard euro) is in 2015 naar huidig inzicht een budget van nagenoeg 10,5 miljard euro gemoeid. Bij de budgetten voor de jeugdzorg en de overheveling van verzorging en begeleiding van de AWBZ naar de Wmo komt extra geld beschikbaar voor nieuwe taken. Bij het participatiebudget gaat het – behalve om extra middelen (circa 600 miljoen euro) voor nieuwe doelgroepen – vooral om omzetting en bundeling van bestaande geldstromen in één ongedeeld participatiebudget. De omvang van de bezuiniging bij de decentralisatiebudgetten bedraagt ongeveer 20 procent. Afgezien van de kortingen bij overgehevelde taken, zoals jeugdhulp en begeleiding, vinden bezuinigingen plaats op bestaande taken, zoals bij de sociale werkvoorziening (Wsw) en de huishoudelijke hulp (Wmo). De totale omvang van de ingeboekte bezuinigingen loopt op tot ongeveer 2,4 miljard euro in 2017.

Maatschappelijke betekenis

De decentralisatie beoogt tevens verandering te brengen in de verhouding tussen overheid en burgers. Aanspraken en rechten op zorg en ondersteuning worden omgezet in voorzieningen. Het kenmerk van voorzieningen is dat ze minder vastomlijnd zijn, en dat ze meer gericht zijn op het wegnemen van een belemmering dan op het toekennen van een recht op zorg. Het gaat om voorzieningen die beschikbaar zijn zolang de voorraad strekt. De nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en de sociale omgeving (familie, burens en vrienden), voordat een beroep op de overheid kan worden gedaan. De decentralisatie is daarmee het voertuig van wat de ‘participatiesamenleving’ is gaan heten. Gemeenten krijgen daarmee een steeds belangrijker rol in het dagelijks leven van de burger. De gemeente spant straks het overgrote deel van het sociale vangnet voor burgers.

Kansen en risico's bij decentralisatie van beleid

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de drie decentralisaties beoordeeld in termen van kansen en risico's.¹² Het voornaamste argument ten gunste van decentraliseren van beleid luidt dat zo'n reallocatie van taken kan bijdragen aan een effectievere afweging van kosten en baten.

11 Allers en Geertsema (2012).

12 Centraal Planbureau (2013).

Doordat de afweging dichter bij de burger plaatsvindt, is verder vaker maatwerk mogelijk. Ook de samenwerking van gemeenten met maatschappelijke organisaties die bekend zijn met de lokale omstandigheden helpt daarbij. Daar komt bij dat gemeenten juist door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociale domein het aanbod van voorzieningen gericht kunnen laten aansluiten bij de vraag. Afwenteling op aanpalende regelingen – zoals van de bijstand naar de Wajong – wordt minder aantrekkelijk, doordat schotten in de bekostiging verdwijnen. De prikkels voor een doelmatige uitvoering worden sterker, aangezien de gemeenten risicodragend worden. Decentralisatie kan de betrokkenheid van burgers versterken. Beleidsconcurrentie (gemeenten ontwikkelen verschillende oplossingen voor hetzelfde vraagstuk en de beste worden overgenomen) kan bijdragen aan innovatie van het beleid. Deze voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate van beleidsvrijheid.

De keerzijde van gemeentelijke beleidsvrijheid is dat verschillen tussen gemeenten kunnen en zullen ontstaan in het niveau en bij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. Dat kan een uiting zijn van maatwerk, maar kan gemakkelijk leiden tot gevoelens van rechtsongelijkheid bij de burgers die het aangaat. De acceptatie van dergelijke verschillen blijkt gering te zijn, zeker bij voorzieningen die mensen direct in de persoonlijke levenssfeer raken zoals bij de jeugdzorg en zorgvoorzieningen. De huidige regeling in de AWBZ kent eveneens verschillen in de aard en omvang van verstrekkingen, maar deze lopen minder in het oog. De decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten maakt de bedoelde verschillen transparanter.¹³

Het risico bestaat dat het algemene kwaliteitsniveau van de voorzieningen lager komt te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is. De financiële prikkels om kosten te drukken kunnen leiden tot risicoselectie – gemakkelijke gevallen krijgen bijvoorbeeld voorrang boven moeilijke gevallen. Bij voorzieningen waar niveau en kwaliteit niet strak omschreven en moeilijk meetbaar zijn, is het denkbaar dat door beleidsconcurrentie een *race to the bottom* ontstaat.

Het vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging, om erachter te komen in hoeverre verschillen in het voorzieningenniveau en verschillen bij gevraagde eigen bijdragen van gebruikers maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Die afweging van de voordelen en de bezwaren van lokale verschillen dient eerst op nationaal niveau te worden gemaakt, en vervolgens binnen de bandbreedte van wettelijk vastgelegde kaders op lokaal niveau. Wil het Rijk het echter mogelijk maken dat gemeenten door doelmatig beleid voordelen kunnen behalen, dan zal de centrale overheid terughoudend moeten zijn bij het stellen van voorwaarden, uitvaardigen van voorschriften en formuleren van verantwoordingseisen. Wanneer aanspraken van burgers op individuele voorzieningen in wet- en regelgeving worden vastgelegd, is de beleidsvrijheid van gemeenten per definitie beperkt. De meerwaarde van de decentrale beoordeling van claims is nu juist dat op plaatselijk niveau kan worden beoordeeld waar de inzet van per definitie beperkt beschikbare middelen het meest urgent is. Verschillen in behandeling van burgers zijn een logisch uitvloeisel van decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden, maar zij staan niet gelijk aan een ongelijke rechtsbedeling. Het vastleggen van uniforme rechten en aanspraken op centraal niveau leidt onherroepelijk tot hogere kosten of een lager voorzieningenniveau voor alle burgers, ook voor burgers die – gezien hun persoonlijke situatie – bij maatwerk beter af zouden zijn.

De voordelen van decentralisatie nemen af, naarmate gemeenten zich gedwongen zien grootschaliger te gaan opereren. Maar decentrale uitvoering kan ook gepaard gaan met *schalenadelen* bij de uitvoering, bijvoorbeeld door versnippering van kennis en vermindering van in-

13 Raad voor de financiële verhoudingen (2013a).

koopmacht. Gemeenten kunnen schaalnadelen ondervangen door samen te werken, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Het gevaar bestaat dat het voor individuele gemeenten dan wel lastiger is om greep te houden op de uitvoering van de taken. Het budgetrecht van de gemeente wordt uitgehold. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Gezien de budgetten die met de decentralisaties gemoeid zijn, kunnen de bijbehorende risico's groot zijn. Gemeenten die samen een gemeenschappelijke regeling op touw zetten, zullen daarom goede afspraken moeten maken over de werkwijze, informatievoorziening, hoe verantwoording wordt afgelegd en hoe desgewenst kan worden bijgestuurd.

Een ander risico van uitvoering op lokale schaal is dat er – zeker bij kleinere gemeenten – een cumulatie van financiële risico's kan optreden. Als de modellen die worden gebruikt om de beschikbare middelen over gemeenten te verdelen tekortkomingen vertonen, kunnen sommige gemeenten daardoor groot nadeel ondervinden. Dit kan – in combinatie met de generieke budgetkortingen – individuele gemeenten in grote financiële problemen brengen.

Decentralisatie, ten slotte, kan drie paradoxale situaties doen ontstaan.

De decentralisatieparadox

Decentralisaties worden gemotiveerd door de gedachte dat uitvoering van taken dichter bij de burger leidt tot een doelmatiger en effectiever beleidspraktijk. In veel gevallen schiet de bestuurskracht van gemeenten hiervoor tekort en zijn zij als gevolg van de decentralisaties genoodzaakt te opteren voor herindeling en/of samenwerking met andere gemeenten. Deze schaalvergroting maakt de afstand tussen bestuur en burger weer groter.

De preventieparadox

Preventie ('voorkomen is beter dan genezen') is bij veel decentralisaties een aandachtspunt. De veronderstelling is dat preventie leidt tot een besparing op de (hogere) uitgaven voor gespecialiseerde zorg. Het is zeer de vraag of dat zo werkt en in welke mate preventie aantoonbaar leidt tot lagere kosten, op welke termijn en wie uiteindelijk de efficiëntiewinst incasseren. De nadruk op preventie kan soms juist leiden tot een grotere zorgvraag en hogere kosten in de 'eerste lijn'.

De interventieparadox

Wanneer mensen hun problemen vaker oplossen met hulp van hun eigen sociale omgeving, hoeft de overheid minder vaak te interveniëren. Dat leidt in eerste aanleg tot kostenbesparing. Maar wanneer familie, vrienden en burens het laten afweten, kunnen problemen verergeren, voordat mensen met hun problemen bij de gemeente aankloppen. Duurdere zorg en hulp zijn het gevolg. Incidenten zullen gemakkelijk leiden tot aanvullende regelingen, die de kosten opdrijven.

4.3 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015¹⁴

De hervorming van de langdurige zorg en daarmee samenhangende maatregelen, zoals het schrappen van de inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten, is van het gehele decentralisatiepakket verreweg de meest omvangrijke en ingrijpende operatie, zowel

14 Tweede Kamer (2013-2014a).

voor burgers als gemeenten. De collectieve uitgaven voor de langdurige zorg stijgen al jaren sterk. Oorzaken zijn hogere kosten (de arbeidskosten per eenheid product stijgen in de zorgsector sterker dan elders in de economie vanwege een relatief geringe groei van de arbeidsproductiviteit), toenemende vraag naar zorg, en een verschuiving van lichtere naar zwaardere zorg. Bij de huidige uitgavengroei dreigt het stelsel financieel onhoudbaar te worden. De AWBZ-uitgaven stegen de afgelopen jaren driemaal zo snel als het bruto binnenlands product. Door de maatregelen van het kabinet vlakt de groei in de periode 2014-2017 af en blijven de langdurige ondersteuning en zorg beter houdbaar. Hierdoor liggen de uitgaven voor de AWBZ in 2017 op hetzelfde peil als in 2013: 28,5 miljard euro.

Doel is meer mensen langer in de eigen omgeving zorg te bieden, zodat het beroep op dure vormen van zorg in instellingen wordt beperkt. De huidige AWBZ wordt daartoe opgebroken. Zorg die is gericht op genezing of behoud van lichamelijke en geestelijke functies, zoals behandeling en verpleging, valt voortaan onder de Zorgverzekeringswet (Zvw). Ouderen en mensen die aangewezen zijn op langdurige zorg vallen straks onder de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz), Daarin wordt de kern van de huidige AWBZ-voorzieningen ondergebracht. Voorzieningen uit de AWBZ die hoofdzakelijk zijn gericht op ondersteuning en participatie, gaan over naar de gemeenten. Zij worden ingepast in het raamwerk van de Wmo 2015. Het betreft dagbesteding voor gehandicapten, begeleiding en dagopvang voor thuiswonende ouderen en bijbehorend vervoer, beschermd wonen en een laagdrempelige inloopfunctie voor geestelijke gezondheidszorg. De budgetten gaan mee naar de gemeenten. Lokale overheden moeten ten laste van het beschikbare budget ondersteuning organiseren die is gericht op bevordering van de sociale zelfredzaamheid van mensen die buiten een instelling verblijven. Uitgangspunt daarbij is dat burgers vooral de eigen kracht en mogelijkheden van hun sociale netwerk aanspreken. Verder gaan budgetten over naar de gemeenten voor de opbouw van sociale wijkteams, waardering van mantelzorgers en doventolken.

In het regeerakkoord stond dat de bestaande centrale inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten zouden vervallen en dat van de hiermee gemoeide 1,3 miljard euro een bedrag van 760 miljoen euro naar gemeenten zou gaan voor maatwerk bij de inkomensondersteuning. Daarvan is 216 miljoen euro bestemd voor het compenseren van beperkingen via Wmo-voorzieningen, of het geven van directe inkomenssteun via de bijzondere bijstand. Het overige deel blijft beschikbaar voor het alsnog handhaven van de fiscale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten. Verpleging en persoonlijke verzorging door de thuiszorg worden toegevoegd aan het basispakket van de Zorgverzekeringswet. Persoonlijke verzorging blijft daarmee een verzekerde aanspraak. De groei van de Zvw-uitgaven als gevolg daarvan zal via hogere zorgpremies worden afgedekt. Aanvankelijk lag het in de bedoeling om ook de persoonlijke verzorging – zoals douchen, en aan- en uitkleden – met een korting van 15 procent op het budget, naar de gemeenten over te hevelen, maar dit stuitte op veel verzet bij patiëntenorganisaties, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Zij vreesden een grote mate van ongelijkheid en wezen met nadruk op de samenhang tussen verpleging en verzorging. Gemeenten zagen in persoonlijke verzorging juist een belangrijk instrument om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen en wezen op het belang van het kunnen bieden van een samenhangend aanbod van begeleiding en verzorging. Dit zou beter passen bij de doelstelling van de Wmo. De te behalen doelmatigheidswinst zou door de koerswijziging van het kabinet onhaalbaar worden. Als compensatie voor het niet doorgaan van de overheveling van de persoonlijke verzorging naar gemeenten – en de hierdoor verminderde kans op positieve synergie-effecten – krijgen de gemeenten 200 miljoen euro extra voor de nieuwe Wmo. Met dit bedrag is de bezuinigingstaakstelling dus verlicht.

Al met al zijn de oorspronkelijke decentralisatievoorstellen voor de langdurige zorg en daarmee samenhangende maatregelen, zoals de versoering van inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten, flink afgezwakt. De exacte verdeling van het totale budget voor de uitvoering van de Wmo 2015 (3,9 miljard euro) over de afzonderlijke gemeenten is bij het afsluiten van de tekst nog niet bekend.

Bestaande kosten maatschappelijke zorg

De rijksbegroting voor 2014 trekt bijna 1,7 miljard euro uit voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.¹⁵ Dit bedrag vloeit via het gemeentefonds naar de gemeenten. Die verlenen op grond van de huidige Wmo huishoudelijke hulp aan mensen met een beperking. Het budget voor huishoudelijke hulp wordt vanaf 2015 met 40 procent gekort. De hulp blijft beperkt tot mensen die haar echt nodig hebben en die er zelf (financieel) niet in kunnen voorzien. Gemeenten houden 60 procent van het 'oude' Wmo-budget over voor ondersteuning van burgers. De lokale overheid is tevens verantwoordelijk voor bepaalde hulpmiddelen, zoals rolstoelen en woningaanpassingen. Het gaat hierbij om een budget van 133 miljoen euro. Ook ontvangen met name centrumgemeenten een decentralisatie-uitkering voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang, samen goed voor ruim 400 miljoen euro.

Afgezien van de genoemde geldstromen, wordt een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds over gemeenten verdeeld op titel van de kosten van maatschappelijke zorg. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim 3,4 miljard euro.

Alles bij elkaar beschikken gemeenten vanaf 2015 over een budget van 8,8 miljard euro voor de uitvoering van de maatschappelijke zorg onder de Wmo 2015. Daarvan is 3,9 miljard euro bestemd voor nieuwe taken.

Omvang doelgroep

In 2011 maakten ongeveer 450 duizend mensen aanspraak op huishoudelijke hulp uit hoofde van de Wmo. Ruim 140 duizend personen deden een beroep op vormen van individueel aangeboden begeleiding; nog eens ruim 92 duizend mensen op een collectieve vorm van begeleiding.

Te ontwikkelen beleid

De overheveling van taken naar gemeenten versterkt hun sociale profiel. Een groeiend deel van de gemeentelijke uitgaven houdt verband met de zorgbehoefte van de inwoners. De hervorming van de zorg betekent een forse financiële opgave. De totale opgelegde korting bedraagt 1,2 miljard euro: een half miljard euro op het budget voor de huishoudelijke verzorging plus 0,7 miljard euro op de budgetten die worden overgeheveld uit de AWBZ.

De gemeenten zullen bij hun nieuwe taken vooral moeten voortbouwen op de ervaringen die al met de Wmo zijn opgedaan. Ondersteuning met een beperkter budget betekent dat een groter beroep zal worden gedaan op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk. Het zogenoemde 'keukentafelgesprek', dat is bedoeld om de zorgbehoefte en de eigen mogelijkheden van de cliënt vast te stellen, vormt hierin een centraal element. Pas wanneer mensen het zelf niet redden, ook niet met hulp van hun omgeving, is de gemeente aan zet. Minder mensen komen dus voor ondersteuning in aanmerking, en de verleende hulp zal vaak een soberder karakter hebben. Betere afstemming van formele zorg en informele steun van man-

15 Tweede Kamer (2013-2014c), p. 188.

telzorgers zal tot besparingen moeten leiden. De huishoudelijke hulp zal beperkt blijven tot mensen die onvoldoende financiële draagkracht hebben om uit eigen middelen hulp in te huren. De mogelijkheden voor gemeenten voor het vragen van financiële bijdragen naar vermogen worden verruimd, op basis van landelijk geldende normen. Inkomen of vermogen van burgers mogen echter geen reden zijn om een voorziening af te wijzen. Gemeenten zullen de beleidsruimte moeten benutten om het beleid vorm te geven op basis van de regionale omstandigheden, behoeften en gewoonten. Het voorzieningenniveau zal in en tussen gemeenten meer uiteen gaan lopen. Mensen zullen de eis om vooral het eigen sociale netwerk aan te boren ervaren als een breuk met verworven rechten.

Met de invoering van de Wmo 2015 verdwijnen niet alleen schotten tussen (de financiering van) wettelijke regelingen, er ontstaan ook nieuwe schotten. Een kwetsbaar punt hierbij vormt de afstemming tussen de zorg die gemeenten worden geacht te bieden en de zorg die voor rekening komt van de Zorgverzekeringswet en de nieuwe Wet langdurige zorg (kern-AWBZ). Indirect blijft het risico van afwenteling bestaan, doordat het voor gemeenten aantrekkelijk kan zijn om aan te sturen op zorggebruik dat onder de basisverzekering tegen ziektekosten valt, of op het indiceren van zorgbehoefte die leidt tot opname in een instelling. Aan de andere kant zijn gemeenten afhankelijk van de bereidheid van zorgverzekeraars om afspraken te maken. De bezuiniging op de huishoudelijke zorg plaatst gemeenten voor een dilemma, doordat juist deze zorg het mogelijk maakt dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen. De mogelijkheden om het eigen sociale netwerk in te schakelen, moeten niet worden overschat, want een groot deel van de doelgroep beschikt over een beperkt sociaal netwerk.

4.4 Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking.¹⁶ Met deze wet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen en het bieden van steun aan mensen, die kunnen werken, om betaald werk te vinden. Gemeenten zijn op dit moment al verantwoordelijk voor de bijstand (Wwb) en de sociale werkvoorziening (Wsw). Ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajong'ers) vallen straks onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Alleen personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, vallen daarna nog onder de Wajong. De huidige Wajong'ers zullen worden beoordeeld op hun arbeidsvermogen. Als gevolg van deze herkeuring zal de doelgroep waarmee gemeenten te maken krijgen structureel toenemen met circa 170 duizend personen; in de periode tot en met 2017 wordt een aanwas van circa 94 duizend personen voorzien. Vanaf 2015 wordt de toegang tot de Wsw afgesloten. Op dit moment werken ongeveer 90 duizend personen in een werkvoorziening. In plaats van de huidige Wsw krijgen gemeenten de ruimte om beschut werk te organiseren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die als gevolg van een lichamelijke of verstandelijke beperking niet zonder grote aanpassingen en ondersteuning bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. Zij zijn vaak wel in staat productieve arbeid te verrichten, in tegenstelling tot de groep waarvoor dagbesteding de aangewezen werkvorm is. Mensen die voor beschut werk in aanmerking komen krijgen een dienstbetrekking aangeboden. Ook daarin onderscheidt beschut werk zich van dagbesteding. Gemeenten kunnen loonkostensubsidie als instrument inzetten om de kans op werk te vergroten. Op basis van de Participatiewet ontvangt de gemeente twee afzonderlijke budgetten. Eén gericht op het verstrekken van bijstandsuitkeringen (het inkomensdeel van de Wwb), en een participatiebudget voor bemiddeling naar betaald werk.

16 Tweede Kamer (2013-2014b).

Bijstandsbudget

In 2013 ontvangen ruim 400 duizend mensen een bijstandsuitkering. Het macrobudget voor de bijstand bedraagt ruim 5,6 miljard euro. Het inkomensdeel zal buiten het sociaal deelfonds¹⁷ worden gehouden, vanwege zijn afwijkende karakter. De verstrekking van bijstandsuitkeringen verschilt dermate van de op participatie gerichte taken die vallen onder de Wmo, de jeugdzorg en het participatiebudget, dat van samenvoeging geen doelmatigheidswinst wordt verwacht. De huidige systematiek van de bijstand stimuleert gemeenten al om het beroep op de bijstand te beperken. Overschotten mogen gemeenten immers vrij besteden; tekorten moeten gemeenten in eerste aanleg uit eigen middelen aanvullen. Door het beperken van de toegang tot de Wajong en het beëindigen van de instroom in de Wsw zal het potentiële beroep op de bijstand toenemen. Voor 2017 gaat het nog om een bedrag van 176 miljoen euro; structureel wordt gerekend op 1.380 miljoen euro aan bijkomende bijstandsuitgaven.

Het participatiebudget

Het participatiebudget is bedoeld om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. De huidige re-integratiemiddelen uit de Wwb, de middelen voor de sociale werkvoorziening en de budgetten voor de begeleiding van Wajong'ers worden samengevoegd tot één re-integratiebudget. Het totale beschikbare budget voor re-integratie bedraagt in 2018 zo'n 2,5 miljard euro.

Een belangrijk onderdeel van dit budget bestaat uit de gelden voor de huidige Wsw. Het Wsw-budget bedraagt in 2013 ruim 2,3 miljard euro en wordt geleidelijk afgebroken, in lijn met de uitstroom uit de regeling, totdat uiteindelijk niemand meer via deze regeling werkt. Op het bestaande Wsw-budget wordt daarnaast een efficiëntiekorting toegepast. Dit leidt ertoe dat in 2018 binnen het participatiebudget van het huidige Wsw-budget nog circa 1,7 miljard euro over is. De resterende 0,8 miljard euro van het participatiebudget bestaat uit de huidige re-integratiemiddelen, waarop nog een korting plaatsvindt van 150 miljoen euro, verhoogd met budgetten voor de nieuwe doelgroepen. Het participatiebudget mogen gemeenten in principe vrij besteden. Over de inzet van de middelen moeten gemeenten binnen de 35 regionale werkbedrijven afspraken maken; dit zijn in opbouw verkerende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en sociale partners.

De tekorten van gemeenten op de sociale werkvoorziening bedragen nu al jaarlijks meer dan 200 miljoen euro. Gemeenten zullen er daarom niet aan ontkomen de bedrijfsvoering van de sociale werkvoorziening drastisch aan te passen. Een probleem hierbij is dat veel werknemers van sociale werkplaatsen op basis van de voor deze sector geldende collectieve arbeidsovereenkomst aanzienlijk meer dan het wettelijk minimumloon verdienen. Het al vergrijsde Pensioenfonds Werk en (re)integratie komt in grote problemen, doordat geen jonge werknemers meer tot het deelnemersbestand toetreden. Tenzij de aanspraken drastisch worden afgestempeld, zal de pensioenpremie fors omhoog moeten, wat de exploitatietekorten van de sociale werkvoorziening vergroot. De instandhouding van Wsw-voorzieningen zal daarom een fors beslag leggen op de participatiemiddelen van gemeenten. Voor een langdurige periode zal daarmee veel geld gaan naar een klein deel van de totale doelgroep. Gemeenten dreigen zo weinig middelen over te houden om met middelen uit het participatiebudget het beroep op de bijstand te verkleinen.

De groep mensen die is aangewezen op re-integratieondersteuning door gemeenten neemt toe en verandert van samenstelling. De beschikbaarheid van middelen voor begeleiding

17 Meer over het sociaal deelfonds in onderdeel 4.6.

en ondersteuning van werkzoekenden en werkgevers staat de eerste jaren fors onder druk door de bezuinigingen. Minder begeleiding betekent dat meer mensen aan de kant blijven staan. Zeker mensen met een lage(re) loonwaarde. Voor een flink aantal gemeenten dreigen financiële problemen. Ook de verdeling van het beschikbare budget zal daarop moeten worden aangepast. De voor re-integratie van mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking en/of van langdurige werklozen vereiste inspanningen zijn groter dan die voor mensen met een goede scholing, of die relatief kort in de bijstand zitten. De huidige sociale werkvoorziening is in economisch zwakkere regio's vaak een vorm van vervangende werkgelegenheid. Ook het beroep op de Wajong laat grote regionale verschillen zien. Dit geeft ook aan dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de behoefte aan participatiemiddelen. De vraag is of en in welke mate bij de verdeling van het participatiebudget hiermee rekening moet worden gehouden.

4.5 Jeugdwet

De decentralisatie van de jeugdzorg kent een lange voorgeschiedenis.¹⁸ Het afgelopen decennium werd de jeugdzorg geplaagd door incidenten, wachtlijstproblemen en sterk oplopende kosten. De verklaring is niet ver te zoeken: bestaande regelingen bevatten financiële prikkels, die jongeren met problemen sturen naar duurdere vormen van gespecialiseerde zorg en leiden tot medicalisering van de zorg. De decentralisatie van de jeugdzorg is in eerste aanleg inhoudelijk gedreven door tekortkomingen van het huidige stelsel. De door het Rijk opgelegde bezuinigingstaakstelling lijkt meer een afgeleide te zijn.

De huidige jeugdzorg is sterk versnipperd en bestaat uit een wirwar van organisaties, regelingen en bekostigingsregimes. Gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en het Rijk zijn afzonderlijk en gezamenlijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van, hulp aan en zorg voor jeugdigen. Gemeenten zijn op basis van de Wmo verantwoordelijk voor het welzijn van jeugdigen. Met het oog hierop functioneren bijvoorbeeld de centra voor jeugd en gezin en het jeugd- en jongerenwerk. Provincies zijn verantwoordelijk voor jeugdzorg en bescherming op grond van de Wet op de jeugdzorg, inclusief de kindbescherming en jeugdreclassering. Zorgverzekeraars zijn krachtens de Zorgverzekeringswet (Zvw) verantwoordelijk voor de inkoop van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) met psychiatrische klachten of stoornissen. Zorgkantoren zijn belast met de uitvoering van de AWBZ en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren alsmede begeleiding en zorg voor jeugdigen met behoefte aan langdurige psychiatrische zorg. Het Rijk – het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Veiligheid en Justitie – is verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen.

Op 1 januari 2015 treedt de Jeugdwet in werking.¹⁹ Gemeenten worden daarmee verantwoordelijk voor alle zorg en ondersteuning voor jeugdigen. Door deze decentralisatie van het jeugdstelsel komt de gehele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein bij de gemeenten te liggen. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem. De huidige financiële schotten, de verschillende bekostigingssystemen en de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen in de jeugdzorg verdwijnen.

Door alle taken rondom jeugdzorg te concentreren en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van dit beleid, mikt het kabinet op een verschuiving van dure zorg veraf naar preventie, ondersteuning en zorg dichtbij. In de eerste jaren zullen gemeenten

18 Tweede Kamer (2009-2010a; 2009-2010b).

19 Tweede Kamer (2012-2013b).

daarbij rekening moeten houden met bestaande rechten van mensen die met het oog op de gewenste continuïteit van de zorg gehandhaafd moeten blijven. De bestedingsvrijheid voor gemeenten groeit na deze overgangperiode naar het volledige beschikbare bedrag.

Omvang doelgroep

Een schatting van de Algemene Rekenkamer geeft aan dat het in 2011 om ruim een half miljoen cliënten ging. Doordat jeugdigen verschillende voorzieningen zowel gelijktijdig als volgtijdelijk gebruiken, betreft het naar schatting ongeveer 370 duizend unieke cliënten.

Omvang

Volgens de meest recente gegevens gaat in 2015 een bedrag van 3,6 miljard euro naar de gemeenten. De korting op dit overgehevelde bedrag loopt op van 120 miljoen euro in 2015 tot 450 miljoen euro vanaf 2017. Het budget voor de jeugdzorg zal worden geïndexeerd.

Verdeling

In het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet ontvangt elke gemeente een op de historische uitgaven gebaseerd budget. Vanaf 2016 wordt stapsgewijs een objectief verdeelmodel ingevoerd. Vooral het beroep op dure specialistische vormen van jeugdzorg lijkt in het geval van kleinere gemeenten moeilijk met objectieve maatstaven bepaalbaar te zijn.

Te ontwikkelen beleid

De huidige verbrokkelde verdeling van taken en verantwoordelijkheden biedt een goede uitgangspositie om de beoogde doelmatigheidswinst te behalen en de gestage groei van de uitgaven voor de jeugdzorg uit het verleden om te buigen. Veel jeugdigen maken nu gelijktijdig dan wel volgtijdelijk gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg. Door dit beroep op voorzieningen te stroomlijnen en afspraken te maken met het onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen moeten besparingen haalbaar zijn. Gemeenten krijgen een financieel belang bij het beperken van de kosten en bij een doelmatige uitvoering van de Jeugdwet. De huidige opbouw van de jeugdzorg kent minder financiële prikkels in die richting, want niet alle betrokken bestuurslagen zijn risicodragend en het is voor verschillende partijen verleidelijk kosten op anderen af te wentelen.

Doordat gemeenten een brede verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld op het sociale domein en de schotten tussen de budgetten verdwijnen, moeten gemeenten de problemen meer integraal kunnen aanpakken: 'één gezin, één plan, één regisseur'. Bij een stapeling van problemen (opvoeding, voortijdig schoolverlaten, schulden, problemen rondom huisvesting) maakt een integrale aanpak het mogelijk effectiever hulp te verlenen tegen lagere kosten. De veronderstelling van de beleidsmakers is dat inspanningen gericht op preventie en het zoeken naar oplossingen in de eigen sociale omgeving zullen leiden tot een besparing op specialistische zorg. Het valt echter niet uit te sluiten dat de nadruk op preventie in eerste aanleg zal leiden tot een grotere zorgvraag en hogere kosten. Ook kunnen gemeenten weinig invloed uitoefenen op de vraag naar sommige zeer specialistische of ingrijpende hulp. Te denken valt aan specialistische geestelijke gezondheidszorg of bepaalde vormen van zorg voor verstandelijk beperkte jeugdigen.

Met het oog op hun nieuwe rol als regisseur zullen gemeenten de benodigde kennis en deskundigheid moeten opbouwen en/of organiseren. Gemeenten zijn daarom wel verplicht samen te werken met andere gemeenten. Alleen zo kunnen voldoende specialistische kennis en capaciteit worden samengebracht voor een toereikend aanbod van hulpverlening. Bij schaal-

verbreding ontstaat ook voldoende draagvlak om schommelingen in de vraag naar specialistische zorg op te vangen, en slagkracht te ontwikkelen en inkoopkracht te bundelen bij onderhandelingen met zorgaanbieders. Gemeenten zullen onderling afspraken moeten maken hoe de risico's in verband met fluctuaties in de daadwerkelijke hulpvraag in onderlinge samenwerking kunnen worden beperkt. Tegelijkertijd neemt daarmee het risico van afwenteling van kosten van een individuele gemeente naar het regionale verband toe.

Met de overheveling van taken en budgetten naar gemeenten ontstaan tevens nieuwe schotten ten opzichte van andere medische disciplines: huisartsen, kindergeneeskunde. De verstrekking van medicijnen blijft onder de Zorgverzekeringswet vallen. Hier blijven mogelijkheden bestaan om kosten op andere partijen af te wentelen. Met de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ook in de toekomst (ernstige) incidenten, waarbij kinderen die zorg nodig hebben onopgemerkt blijven of tussen de wal en het schip vallen, niet uitgesloten. Dit alles neemt niet weg dat met de decentralisatie van jeugdzorg een goede en logische stap is gezet.

4.6 Deelfonds

De gedecentraliseerde budgetten van de jeugdzorg, de Wmo 2015 en het participatiebudget komen in een sociaal deelfonds, een constructie binnen het gemeentefonds. Aangekondigd is een tijdelijke wet deelfonds sociaal domein.²⁰ Mogelijk worden aan het sociaal deelfonds ook de middelen toegevoegd die nu nog uit het gemeentefonds worden vergoed, zoals de huidige integratie-uitkering Wmo (voor huishoudelijke hulp).

Gemeenten zijn verplicht hun uitkering uit het sociaal deelfonds aanvankelijk volledig te besteden voor doeleinden die vallen onder het bereik van dit deelfonds. Onderbesteding in een bepaalde gemeente kan aanleiding zijn voor nader onderzoek, dat tevens de prestaties van die gemeente bestrijkt. Het Rijk kan een aanwijzing geven en in het uiterste geval overgaan tot opschorting van de uitbetaling. De bestedingsverplichting geldt voor een periode van drie jaar; daarna gaan de middelen van het deelfonds op in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

De bestedingsverplichting lijkt vooral bedoeld om in de buitenwereld de bezorgdheid weg te nemen dat een gemeente gelden, die zijn uitgekeerd op titel van zorg voor het sociaal domein, in plaats daarvan gaat gebruiken om financiële problemen elders op de begroting op te lossen. Het tegenovergestelde lijkt waarschijnlijker. De omvangrijke korting op de over te hevelen budgetten gaat gemeenten de nodige financiële hoofdbreken opleveren. Versobering van het voorzieningenniveau zal onvermijdelijk zijn.²¹ Het COELO stelt op basis van een enquête met ruim tweeduizend respondenten dat burgers begrip hebben voor bezuinigen in het algemeen, maar dat zij bezuinigingen in het sociale domein afwijzen.²² Verreweg het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven gaat nu juist op dit domein betrekking hebben. Burgers denken wel dat gemeenten meer maatwerk kunnen leveren, maar zij wijzen tegelijk het ontstaan van regionale verschillen in het niveau van de dienstverlening massaal af. Dat betekent dat de al bestaande druk op de uitgaven aan 'traditionele' gemeentelijke taken alleen maar groter wordt.

De onderzoekers spreken dan ook de verwachting uit dat niet zozeer op de sociale uitgaven zal worden bekibbeld, maar dat juist de gemeentelijke investeringen sterk onder druk komen te staan. Dit zou een negatieve economische impuls opleveren, met nadelige gevolgen voor de

20 Tweede Kamer (2013-2014d).

21 Raad voor de financiële verhoudingen (2013b).

22 Allers *et al.* (2013).

werkgelegenheid en de economische groei. Op de langere termijn krimpt zo de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid, waarbij de kwaliteit van onder andere wegen, rioleringen en gebouwen achteruitgaat. Gegeven de omvang van de door het Rijk opgelegde kortingen, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat gemeenten erin zullen slagen geld over te houden aan de voorziene decentralisatie van taken. De reikwijdte van het sociale domein is daarbij zo breed, dat gemeenten de eerste drie jaar bijna altijd aan de in de wet opgenomen bestedingsverplichting zullen voldoen. De bestedingsverplichting heeft daarmee dus vooral symbolische betekenis.²³

4.7 Bouwgrondexploitatie

Veel gemeenten ervaren direct de gevolgen van de economische crisis bij hun grondexploitatie. Uit eerdere onderzoeken bleek dat gemeenten in de periode 2010-2011 een verlies op bouwgrond hebben genomen van ruim 2 miljard euro.²⁴ De meest recente rapportage laat zien dat gemeenten in 2012 nog eens 1,1 miljard euro aan aanvullende verliezen of winstvermindering hebben genomen. Het in totaal geboekte verlies in de periode 2010-2012 komt daarmee uit op 3,3 miljard euro. De verwachting is reëel dat daarmee het leed nog niet is geleden. In 2013 is de bouwproductie verder ingezakt en ook voor 2014 zijn de vooruitzichten weinig gunstig.²⁵

In de boeken van de gemeenten staat 34,1 miljard euro aan nog te realiseren grondopbrengsten. Hoewel gemeenten in toenemende mate afboeken, voorzieningen treffen en overgaan tot herprioritering, is het beeld toch dat bestuurders zich daarbij meer laten leiden door wat de gemeente zich kan veroorloven, dan door een reële inschatting van de marktomstandigheden. Gemeenten zijn vooralsnog terughoudend bij het verlagen van hun grondprijzen. Al met al lijken lokale bestuurders nog te optimistisch te zijn over het marktherstel.²⁶

Nieuwe verliezen bij de grondexploitatie zijn de komende jaren dan ook te verwachten. Toekomstscenario's suggereren dat de komende jaren nog serieus rekening moet worden gehouden met verliezen tussen 0,7 miljard en 2,7 miljard euro. Uitgaande van het somberste scenario loopt het totale verlies dus op tot 6 miljard euro. Dit betreft alleen de gemeentelijke grondexploitaties, voor zover die zichtbaar zijn op de begroting en de rekening van de gemeente. Dit betekent dat verliezen uit PPS-constructies²⁷ niet zijn meegenomen. Ook risico's uit contracten met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties, waarbij gemeenten verplicht zijn de gronden terug te nemen als de vraag tegenvalt, zijn buiten beschouwing gelaten.

Mede door de verliesnemingen op bouwgrond is de totale algemene reserve van de Nederlandse gemeenten samen sinds het begin van de crisis met naar schatting 1,1 miljard euro gedaald tot 5,7 miljard euro. Dat is macro gezien – en los van andere risico's, zoals door de decentralisaties – voldoende om de geschatte verliezen op te vangen. Het merendeel van de gemeenten slaagt er tot nog toe in om jaar op jaar een sluitende begroting te presenteren. Overigens rekenen gemeenten zelf per saldo nog steeds op 3,6 miljard euro winst uit grondexploitaties. Deze winsten worden voor het overgrote deel verwacht in de grote en middelgrote steden.

Bij de verliezen op grondexploitaties gaat het weliswaar om forse bedragen, maar het zijn wel eenmalige verliezen. De met de te decentraliseren taken beoogde besparingen hebben on-

23 Raad voor de financiële verhoudingen (2014).

24 Tweede Kamer (2012-2013c). In eerdere rapportages werd een bedrag genoemd van 2,9 miljard euro. Dit was gebaseerd op een extrapolatie van gegevens bij een steekproef van gemeenten. Op basis van het onderzoek in 2013 bij alle gemeenten is gebleken dat dit een overschatting was.

25 Tweede Kamer (2013-2014e).

26 Deloitte Real Estate (2013).

27 PPS = publiek private samenwerking.

geveer dezelfde omvang, maar die hebben een structureel karakter. Daar staat weer tegenover dat de extreme tekorten op de grondexploitaties zich concentreren bij een relatief beperkt aantal gemeenten. In 2013 staan slechts negen van de 408 gemeenten onder verscherpt provinciaal toezicht (inclusief twee artikel-12-gemeenten).²⁸ Bij zes van deze gemeenten is de zorgelijke financiële situatie voornamelijk een gevolg van het verwerken in de begroting en meerjarenraming van verliezen die worden verwacht bij de grondexploitatie. Op dit moment neemt het aantal artikel-12-gemeenten niet toe. Dat komt mede, doordat de algemene eisen om te worden toegelaten tot de artikel-12-status de laatste jaren zijn aangescherpt. Zo zijn de termijnen, waarbinnen een gemeente de tekorten door de grondexploitatie moet oplossen, opgerekt tot wel meer dan tien jaar. De vraag is hoe reëel dit is. Door de sanering van de financiële tekorten over een zo lange periode uit te smeren staan deze gemeenten meerjarig op achterstand.

Gemeenten zijn natuurlijk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de ontstane situatie. Dat neemt niet weg dat het Rijk en de provincies tot veel gevallen lokale overheden hebben aangespoord om woningbouwlocaties te ontwikkelen. Gemeenten hebben zich in veel gevallen laten verleiden door kavels aan te kopen met het oog op de grote bouwopgave. Het actieve grondbeleid is daarbij ingezet om directer te kunnen sturen op prijs en kwaliteit. Soms ook in de verwachting een graantje van de stijgende (nieuwbouw)woningprijzen mee te pikken. Bouwgrondexploitatie is namelijk voor veel gemeenten de enige betekenisvolle manier om – afgezien van de opbrengst van de onroerendezaakbelastingen – extra inkomsten te verwerven. Ook zijn veel kosten als investeringsuitgaven onder de grondexploitatie gebracht, die in andere gemeenten op de gewone dienst drukken. Het stagneren van de woningbouw plaatst gemeenten die de eerstbedoelde handelwijze kozen nu voor de nodige problemen. De ambities moeten worden teruggeschroefd. Het volbouwen van woninglocaties zal meer tijd kosten. Soms zal de conclusie moeten zijn dat het niet reëel is te verwachten dat ooit nog op een locatie zal worden gebouwd.

Er is, zeker met de kennis van nu, in grote mate sprake geweest van overprogrammering. Met de economische crisis kwam daar de vraaguitval bij, zeker toen woningkopers werden geconfronteerd met aangescherpte eisen bij hun hypothecaire financiering. Zowel de voorwaarden van de banken als de eisen van de overheid voor het verkrijgen van een hypotheek(garantie) zijn aangescherpt, waardoor het moeilijker en minder aantrekkelijk is geworden een woning te kopen. Woningbouwcorporaties hebben door de opgelegde verhuurderheffing minder mogelijkheden om te investeren. Daarmee ontstaat een prop in de vraag. Ook wanneer de inhaalvraag zich manifesteert, mogen bestuurders van een aantal gemeenten niet verwachten dat zij alle bouwgrond kunnen slijten.

28 Tweede Kamer (2012-2013d).

Literatuur

- Allers, Maarten, en Bieuwe Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, *Me Judice*, 9 november
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben, en J.B. Geertsema (2013), *Gemeenten in perspectief*, Groningen: Centrum voor de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen
- Centraal Planbureau (2013), *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie 4 september, Den Haag: CPB
- Deloitte Real Estate (2013) *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven actualisatie 2012*, Bijlage bij: Tweede Kamer (2013-2014e)
- Es, Frank van (2010), *Involed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Gemeentefonds. Decembercirculaire 2013*, Den Haag: BZK
- Raad voor de financiële verhoudingen (2012), *Brief Regeerakkoord 2012*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013a), *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013b), *Reactie decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2014), *Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*, Den Haag: Rfv
- Tweede Kamer (2009-2010a), *Toekomstverkenning jeugdzorg. Brief van de werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg*, 32 202, nr. 1
- Tweede Kamer (2009-2010b), *Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg. Brief van de ministers van Jeugd en Gezin en van Justitie*, 32 296, nr. 7
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013*, 33 400 VII, nr. 59
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, 33 684, nr. 3
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Grondbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*, 27 581, nr. 43
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 B, nr. 17
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*, 33 841, nr. 2-3
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*, 33 161, nr. 107
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014*, 33 750 XVI, nr. 3
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 750 VII, nr. 9
- Tweede Kamer (2013-2014e), *Grondbeleid. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 27 581, nr. 47
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012a), *Bouwen op de kracht van burgers. Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein*, Den Haag: VNG
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012b), *Samen sterker uit de crisis. Kabinetsformatie*, Den Haag: VNG

Overheid: personeel en organisatie

C.A. de Kam
P.J.M. Wilms

5.1 Een ‘zittende eend’

De overheid omvat een groot aantal organisaties, die vanzelfsprekend heel diverse taken uitvoeren. Op lokaal en regionaal niveau zijn de decentrale overheden actief: iets meer dan vierhonderd gemeenten, twaalf provincies en ruim twintig waterschappen. Veel, vooral kleinere, gemeenten werken bij de uitvoering van bepaalde taken samen via met het oog hierop in het leven geroepen gemeenschappelijke regelingen. Bij de organisatie van de centrale overheid zijn verschillende indelingen mogelijk.¹ Het Rijk omvat de kernministeries en hun baten-lastendiensten – de vroegere agentschappen. De *rijksdienst* bestaat uit het Rijk plus een aantal zelfstandige bestuursorganen. Die zbo's zijn landsbreed belast met de uitvoering van wettelijk opgedragen taken. Voorbeelden van dergelijke zbo's zijn de instellingen die de sociale verzekeringen uitvoeren: de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Tot de *rijksoverheid* horen – behalve de rijksdienst – ook defensie, politie, rechterlijke macht en de onderwijsinstellingen.

Bij de meest ruime afbakening van de overheidssector verschaft hij emploi aan meer dan een miljoen personen. Een flink aantal van hen werkt in deeltijd. Worden alle banen herleid tot volle banen, dan bedraagt de werkgelegenheid in 2012 – afhankelijk van de geraadpleegde bron – tussen 792 duizend (tabel 5.1) en 833 duizend arbeidsjaren.² Tot aan de eeuwwisseling dijde het overheidsapparaat gestaag uit. In de loop van de jaren nul richtten kabinetten met een verschillende politieke samenstelling hun pijlen op zowel de personeelsomvang als de apparaatsuitgaven van de rijksoverheid – het totaal van de personele en de materiële uitgaven. Bestuurders van decentrale overheden lieten zich op dit vlak niet onbetuigd. Veel gemeenten en provincies begonnen hun personeelsbestand af te slanken.

Tijdens het bewind van de kabinetten-Balkenende I, II en III (in de periode 2003-2007) verdwijnen bij de overheid 32 duizend arbeidsjaren werkgelegenheid.³ Daarna streeft het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) naar een bezuiniging op de apparaatsuitgaven van de rijksdienst, die oploopt tot 630 miljoen euro in 2011. Dit komt overeen met een reductie van circa 13 duizend arbeidsjaren bij de departementen, de baten-lastendiensten en de begrotings- en premiegefinancierde zbo's. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I formuleert voor de apparaatsuitgaven een financiële taakstelling die aangroeit tot 1,5 miljard euro in 2015. Structureel (vanaf 2018) is gerekend met een opbrengst van 1,8 miljard euro.⁴

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II doet daar nog een schep bovenop. Vanaf 2016 geldt voor de ‘rijksdienst-plus’ een aanvullende taakstelling, die omhoogschiet tot 900 miljoen

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), p. B-2.

2 Centraal Planbureau (2013), p. 37.

3 Zie De Kam en Wilms (2008, p. 113) voor een overzicht van de ontwikkeling van het personeelsbestand van de overheid tot 2007. Bij de rijksoverheid vervielen 5 duizend arbeidsjaren in de periode 2003-2007.

4 Tweede Kamer (2010-2011a), p. 42.

euro in 2017. Structureel wordt gerekend op een opbrengst van 1,1 miljard euro.⁵ Een additionele besparing op de rijksuitgaven van 350 miljoen euro wordt in 2017 bereikt, doordat de afdrachten aan het gemeentefonds en het provinciefonds evenredig met de bezuiniging op de apparaatsuitgaven van de rijksdienst-plus worden verlaagd.⁶

Hoewel een zeer aanzienlijk deel van de in het regeerakkoord van de kabinetten-Rutte I en II verankerde bezuinigingen op de personele en materiële uitgaven nog niet is gerealiseerd, laat de *Miljoenennota 2014* zien dat de reële uitgaven voor het openbaar bestuur tussen 2008 en 2014 aanzienlijk sterker teruglopen (met 7 procent) dan overeenkomt met de daling van het reële bruto binnenlands product (3 procent).⁷ De invloed van eerdere bezuinigingen op de apparaatsuitgaven van de centrale overheid laat zich hier gelden. Bovendien zijn gemeenten en provincies, zoals gezegd, al een aantal jaren bezig hun personeelsbestand geleidelijk aan terug te brengen.

Dat de apparaatsuitgaven al langer dan tien jaar zo nadrukkelijk blieden op de bezuinigingsradar van landelijke en lokale politici, hoeft geen verbazing te wekken. Nogal wat burgers menen dat er 'te veel ambtenaren zijn'. In verkiezingstijd spelen politici graag in op zulke sentimenten. Het is in de jacht op bezuinigingen bovendien dankbaar prijsjachten op zo'n 'zitende eend'. Ambtenaren die wijzen op nadelen van een (te) forse afslanking van de overheidsorganisatie wekken bij buitenstaanders immers al snel de indruk zich vooral te bezondigen aan een *oratio pro domo*. Eventueel kwaliteitsverlies bij de dienstverlening door een afgeslankte overheid – zoals verminderde controle en toezicht, minder effectieve fraudebestrijding en langere wachttijden – is voor de kiezers (vooraf) onzichtbaar. Onbekend is namelijk in welke mate door efficiënter te werken het bestaande niveau van de dienstverlening in stand kan blijven, ook al vermindert het aantal overheidsdienaren. Onduidelijk is bovendien welke hoeveelheid en kwaliteit van de openbare dienstverlening concreet verloren gaan, wanneer de grenzen van haalbare doelmatigheidsverbeteringen eenmaal zijn overschreden.

Politici laten zich bij de besluitvorming over de gewenste omvang van het overheidsapparaat vanzelfsprekend niet uitsluitend leiden door (voor)oordelen van hun kiezers. Zij voelen zich bij hun streven naar een minder begrotelijk apparaat gesterkt door het feit dat in bestuurlijke kringen zelf eveneens de opvatting leeft dat het – ook na eerdere bezuinigingsronden uit de jaren nul – nog altijd beter en goedkoper kan.⁸

Een eerste mogelijkheid om het openbaar bestuur efficiënter en effectiever te laten functioneren, is volgens het heroverwegingsonderzoek uit 2010 te komen tot een scherpere toedeling van taken, bevoegdheden en de bijbehorende financiële middelen. Momenteel zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden vaak onduidelijk en versnipperd verdeeld over diverse bestuurslagen. Hierdoor ontstaan coördinatieproblemen en bestuurlijke drukte. De efficiëntie en effectiviteit van de overheid kunnen ook toenemen, wanneer bestuurders meer vertrouwen

5 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 40-41. Het gaat om de uitgaven van de departementen en de zbo's die taken voor de centrale overheid uitvoeren, *plus* de uitgaven van de rechterlijke macht, maar zonder die van defensie en politie.

6 Volgens de bestuurlijke afspraak 'samen de trap op, samen de trap af'.

7 De daling van de reële uitgaven voor openbaar bestuur steekt schril af tegen de groei van de reële collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg (bijna 25 procent) en de sociale zekerheid (20 procent) in deze periode. Bron: figuur 3.4.3 uit de *Miljoenennota 2014*; zie Tweede Kamer (2013-2014a), p. 95. Een berekening met cijfers uit de *Macro Economische Verkenning 2014* levert voor de reële zorguitgaven een stijging van 23 procent op, en voor de uitgaven aan sociale zekerheid een toename met 14 procent.

8 Werkgroep Openbaar bestuur (2010), p. 22-25. Zie Allers en De Kam (2010) voor een kritische bespreking van dit heroverwegingsrapport.

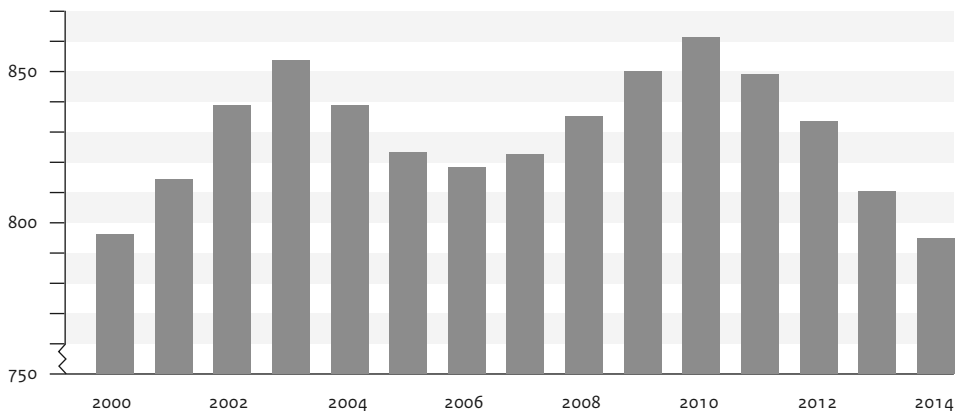
aan de uitvoerders van het beleid en de burgers zelf durven te schenken. Gedetailleerde regels, uitgebreide verantwoordingsprocessen en stapeling van controles getuigen van wantrouwen en een risicomijdende opstelling bij makers van overheidsbeleid. Verder zou volgens de heroverweging winst zijn te behalen door de uitvoering te ‘ontkokeren’.⁹

Deze conclusies brachten de heroverwegingswerkgroep die zich boog over het openbaar bestuur tot tamelijk vergaande aanbevelingen. Gemeenten zouden via een decentralisatieproces tal van nieuwe taken kunnen krijgen. Bij een van de bezuinigingsvarianten zouden de provincies zelfs helemaal verdwijnen.¹⁰ Gezien hun omvangrijker werkteerrein zouden gemeenten wel fors moeten worden ‘opgeschaald’. Verschillende van deze elementen – minder provincies, decentralisatie van taken, schaalvergroting van gemeenten – zijn neergeslagen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. Inmiddels stuit de implementatie van deze onderdelen van het regeerakkoord op het nodige verzet, vanzelfsprekend in de eerste plaats van woordvoerders namens decentrale overheden die in hun bestaan worden bedreigd. Twijfel is daarbij mogelijk, of doel en middelen bij de beoogde bestuurlijke reorganisatie steeds goed op elkaar zijn afgestemd en of de gevolgen van omvangrijke decentralisaties bij jeugdzorg, sociale zekerheid en extramurale zorg voldoende zijn doordacht.¹¹ De bestuurlijke reorganisatie blijft hier verder buiten beschouwing. De focus in dit hoofdstuk ligt op de ontwikkeling van de personeelsomvang en de apparaatsuitgaven bij (delen van) het openbaar bestuur.

5.2 Afslanking: decentrale overheden geven het voorbeeld

Allereerst geeft figuur 5.1 een beeld van de ontwikkeling van de omvang van het overheids-personeel; de cijfers zijn ontleend aan de internetbijlagen bij de *Macro Economische Verkenning 2014* van het Centraal Planbureau.

Figuur 5.1 Werkgelegenheid bij de overheid, 2000-2014 ($\times 1.000$ arbeidsjaren)



Bron: Centraal Planbureau (2013)

9 Het begrip ‘verkokering’ doelt op de situatie waarin overheidsinstanties bij de uitvoering van hun taken niet verder kijken dan hun eigen mandaat en niet openstaan voor samenwerking met andere instanties die op hetzelfde of aanverwante beleidsterreinen actief zijn.

10 Dit zou wijziging van de Grondwet vereisen.

11 Zie bijvoorbeeld Allers en Hoeben (2013).

Tussen 2000 en 2003 neemt het personeelsbestand van de overheid volgens deze bron nog met 59 duizend arbeidsjaren toe, en wordt in 2003 een voorlopige piek bereikt van 855 duizend arbeidsjaren. Daarna is aanvankelijk sprake van krimp. Tussen 2006 en 2010 treedt een hernieuwde groeispurt op. In vier jaar tijd neemt het personeelsvolume met 44 duizend arbeidsjaren toe. De werkgelegenheid bij de overheid bereikt in 2010 een niet eerder vertoonde piekwaarde van 862 duizend arbeidsjaren. Na dit jaar zet vervolgens een tamelijk spectaculaire daling van het personeelsbestand in. In 2013 biedt de overheid 52 duizend arbeidsjaren minder emploti dan in 2010 nog het geval was. Voor 2014 voorziet het Centraal Planbureau in de *Macro Economische Verkenning 2014* een verdere daling met 15 duizend arbeidsjaren.¹² De werkgelegenheid in de overheidssector is dan terug op het peil uit het begin van deze eeuw en haar aandeel in de totale werkgelegenheid bedraagt onverminderd 12 procent.

De overheidsorganisatie kan in vier hoofdmoten worden opgedeeld (tabel 5.1):

1. de centrale overheid, inclusief de zelfstandige bestuursorganen;
2. de decentrale overheden, inclusief de gemeenschappelijke regelingen;
3. de onderwijssector; en
4. de universitaire medische centra.^{13, 14}

De helft van al het personeel is werkzaam in het onderwijs en bij de universitaire medische centra. Een kwart miljoen arbeidsjaren is gelokaliseerd bij de sector Rijk en de decentrale overheden. Bij deze vier bestuurslagen gaat het om het openbaar bestuur in de meest gebruikelijke zin van het woord.¹⁵

Het is juist het apparaat van het openbaar bestuur in de hierboven bedoelde engere zin, dat in de ogen van velen zonder groot bezwaar kan afslanken. Bij veel diensten blijft een forse personeelsreductie hoogstwaarschijnlijk evenwel niet zonder nadelige gevolgen. Zou bijvoorbeeld bij de Belastingdienst twintig procent van de functies vervallen, dan zal dit ongetwijfeld leiden tot een daling van de belastingopbrengst.¹⁶ Een en ander toont aan dat het in de praktijk niet zo eenvoudig is om vele tienduizenden arbeidsplaatsen uit het overheidsapparaat weg te snijden. Ook laat zo'n analyse zien hoe belangrijk het is dat beleidsmakers zo scherp mogelijk

12 Centraal Planbureau (2013), p. 37.

13 Met uitzondering van enkele gemeentelijke voorzieningen en de universitaire medische centra, valt de gezondheidszorg buiten de sector openbaar bestuur (sector overheid).

14 Het ligt in de bedoeling een einde te maken aan de ambtenarenstatus van werknemers van de universitaire medische centra.

15 Alle cijfers moeten, mede door definitieverschillen, enigszins behoedzaam worden gebruikt. Stukken van diverse overheidsinstanties geven (zeer) uiteenlopende cijfers over de personeelsomvang van de overheid, respectievelijk het openbaar bestuur. Neem bijvoorbeeld het jaar 2008. De heroverwegingswerkgroep (Ministerie van Financiën, 2010, p. 66) rapporteerde per ultimo van dat jaar een personeelsbestand van 964 duizend arbeidsjaren. Het Centraal Planbureau (2010, p. 63) geeft voor de werkgelegenheid bij de overheid in 2008 een omvang van 784 duizend arbeidsjaren. De *Trendnota Arbeidszaken Overheid* (Tweede Kamer, 2010-2011b, p. 52) geeft voor dat jaar een volume van 955 duizend personen. Bij een deeltijdfactor van 0,85 komt dit overeen met 812 duizend fte's.

16 Dit verklaart waarom de voorgenomen bezuiniging op de apparaatskosten van de Belastingdienst inmiddels is afgezwakt. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II trekt namelijk 157 miljoen euro uit voor versterking van het toezicht door de Belastingdienst (Tweede Kamer, 2012-2013a, p. 65). Tegenover deze investering zou een extra opbrengst van 663 miljoen euro staan (Tweede Kamer, 2012-2013b, p. 3-4).

aangeven welke arbeidsplaatsen in hun ogen concreet zouden kunnen vervallen en dat zij zich bewust tonen van de gevolgen die dit voor het functioneren van het openbaar bestuur kan hebben.

Tabel 5.1 *Personeelsomvang overheid, 2012 (× 1.000 arbeidsjaren)*^a

	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk	Kennisbank APS
Sector Rijk	109	109
Sector Defensie	70	61
Sector Politie	64	61
Rechterlijke Macht	3	3
Zelfstandige bestuursorganen	40	–
Gemeenten		145
Provincies		11
Waterschappen		10
Onderwijssectoren		335
Universitaire medische centra		58
	—	—
Totaal	287	792 ^b

a Het valt op dat de Jaarrapportage voor de sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke Macht een in totaal 12.500 arbeidsjaren grotere personeelsomvang vermeldt.

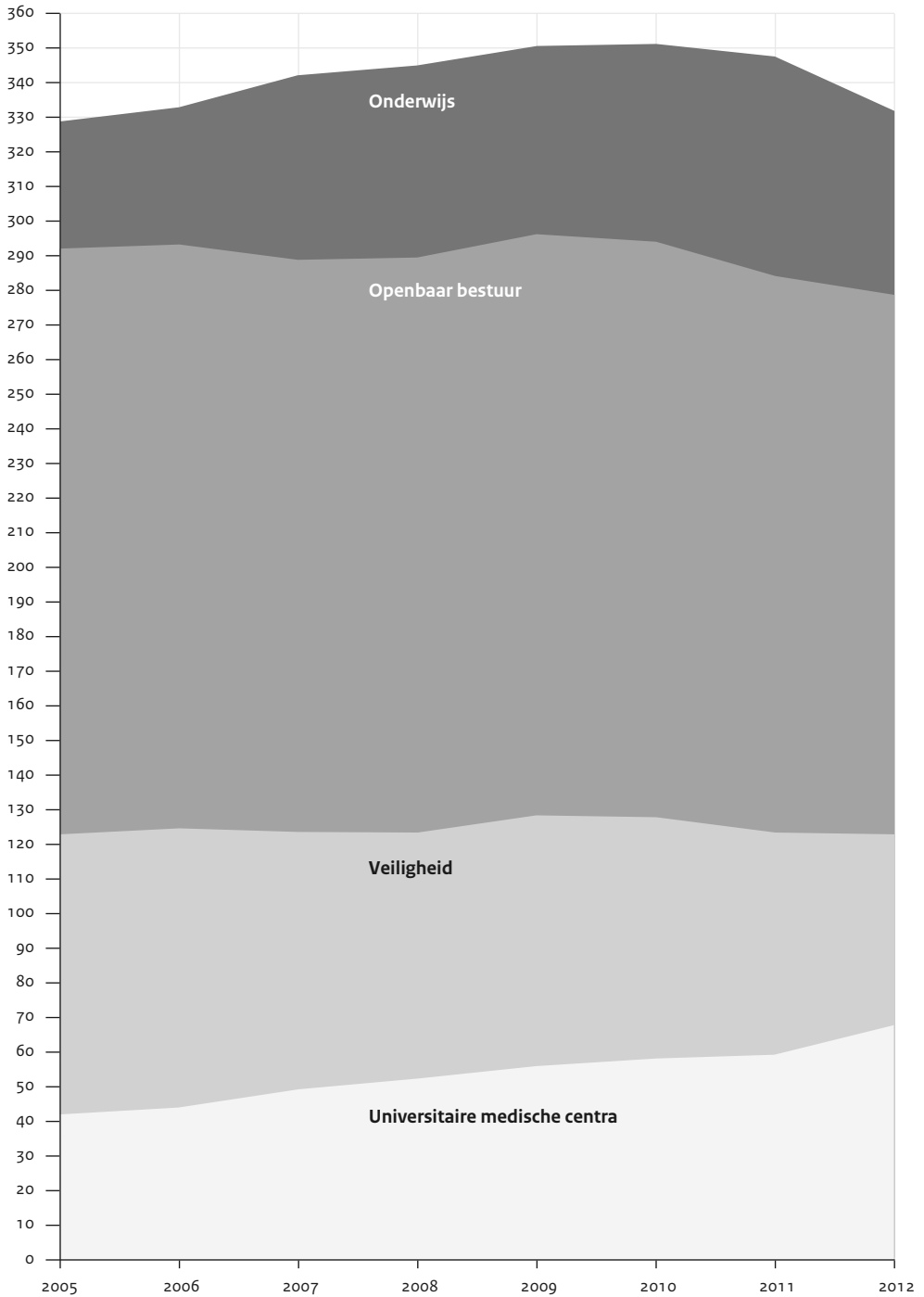
b Het Centraal Planbureau (2013) geeft een personeelsomvang van 833 duizend arbeidsjaren.

Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a), p. 20-21; www.arbeidenoverheid.nl

Figuur 5.2 toont de ontwikkeling van de personeelsomvang in de publieke sector¹⁷ sinds 2005. In 2012 is de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur (in de gebruikelijke zin van het woord) circa 16 duizend arbeidsjaren lager dan in 2009. In het onderwijs krimpt de werkgelegenheid in 2011 en 2012 met circa 18 duizend arbeidsjaren. In de gebruikte gegevensbron is het personeel van de sectoren Politie en Defensie samengevoegd onder de noemer 'Veiligheid'. De aanvallende personeelstoename in beide sectoren samen uit de late jaren nul is sindsdien weer volledig tenietgegaan. Alleen in de universitaire medische centra is de werkgelegenheid tussen 2005 en 2012 fors toegenomen (met 12 duizend arbeidsjaren), dit in lijn met de sterke banengroei in de zorgsector in zijn geheel.

17 Uit de gebruikte bron valt niet helemaal op te maken of 'overheid' en 'publieke sector' een-op-een samenvallen.

Figuur 5.2 Personeelsomvang publieke sector, 2005-2012 ($\times 1.000$ arbeidsjaren)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b), p. 9

Tabel 5.2 brengt in beeld hoeveel personeel in de periode 2009-2012 bij de rijksoverheid werkzaam was. De dalende trend strookt met het beeld in figuur 5.1 en figuur 5.2. In de periode 2009-2012 is het totale personeelsvolume bij de rijksoverheid met 4 procent gekrompen. Daarbij zijn de sectoren Politie en Rechterlijke Macht duidelijk ontzien. Dit is in lijn met de prioriteit die de binnenlandse veiligheid de laatste jaren heeft. Opmerkelijk is de in verhouding zeer geringe daling van de werkgelegenheid in de sector Defensie: slechts 1 procent.

Tabel 5.2 Personeelsomvang rijksoverheid ($\times 1.000$ arbeidsjaren)

	2009	2010	2011	2012
Sector Rijk	116	114	111	109
Sector Defensie	72	72	72	70
Sector Politie	64	63	63	64
Sector Rechterlijke Macht	3	3	3	3
Zelfstandige bestuursorganen	45	43	41	40
Totaal	299	295	289	287

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a), p. 20-21

Voor tabel 5.2 is gebruikgemaakt van cijfers uit de jaarrapportage over de bedrijfsvoering van het Rijk. Dit document verscheen voor het eerst in 2011. De jaarrapportage is bedoeld om leden van het parlement en anderen te informeren over de organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk. Het gaat daarbij om zaken als het personeelsbeleid, huisvesting, gezamenlijke inkoop, ict-toepassingen en de informatiehuishouding van de overheid (onderdeel 5.3). De bedoeling van de jaarrapportage is om vroeger gefragmenteerd aan de Tweede Kamer verstrekte informatie te bundelen. De bundeling in één jaarrapportage is onderdeel van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, dat het kabinet-Rutte I eind 2010 in beweging heeft gezet. De derde editie van de nota¹⁸ – duidelijk nog een product in ontwikkeling – biedt nog steeds geen helder, samenhangend en volledig beeld van de totale apparaatsuitgaven van het Rijk.¹⁹ De informatie over de personele bezetting is bovendien verschaald, in vergelijking met de inhoud van de vroegere trendnota.²⁰

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) publiceerde in de periode 1996-2010 jaarlijks deze Trendnota arbeidszaken overheid. De trendnota bevatte gegevens

18 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a). Het is niet handig dat het Ministerie van Defensie ('wegens het unieke karakter') slechts bij enkele onderwerpen deel uitmaakt van de jaarrapportage. Al hoort het rijkspersoneel werkzaam voor de sector Rechtspraak tot de sector Rijk, de Rechtspraak maakt geen onderdeel van de jaarrapportage uit.

19 Zie hoofdstuk 3 van de meest recente jaarrapportage (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a). De regering heeft toegezegd dat de jaarrapportage in de toekomst de ontwikkeling van de totale apparaatskosten in beeld zal brengen. Zie: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 120.

20 Veel informatie uit de vroegere trendnota is nu via internet beschikbaar: zie www.arbeidenoverheid.nl.

over al het personeel werkzaam in veertien overheids- en onderwijssectoren (exclusief de zbo's). De bestaansgrond van de trendnota was dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden bij de overheid in 1993 is gedecentraliseerd. Daarmee ontstaat behoefte aan een periodiek overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden, sociale regelingen en arbeidsmarktpositie van werkgevers in uiteindelijk veertien sectoren, die elk een eigen collectieve arbeidsovereenkomst afsluiten met de vakorganisaties van het overheidspersoneel. Tot de sector Rijk horen alle werkgevers, die verplicht zijn de collectieve arbeidsovereenkomst van het Rijk te volgen.²¹

In het najaar van 2010 verschijnt de trendnota voor het laatst. Daarmee is een belangrijke papieren bron van informatie opgedroogd. De waarnemingsperiode in de laatst uitgebrachte trendnota beslaat de jaren 2004-2009 (tabel 5.3). In deze periode is het totale personeelsbestand bij de vier bestuurslagen, die samen het openbaar bestuur in engere zin vormen, slechts heel licht teruggebracht. Dit was uitsluitend te danken aan personeelsreducties bij de gemeenten (9 duizend arbeidsjaren) en de provincies (duizend arbeidsjaren). Daarentegen nam het arbeidsvolume in de sector Rijk (exclusief zbo's) in deze periode met 3 duizend arbeidsjaren toe. Het jaar 2009 brengt een keerpunt. Daarna daalt de personeelsomvang bij drie van de vier bestuurslagen in twee jaar tijd met in totaal 19 duizend arbeidsjaren. Ten opzichte van de uitgangssituatie in 2004 is in 2011 voor de vier bestuurslagen samen een afslanking met 25 duizend arbeidsjaren (8 procent) gerealiseerd.

Tabel 5.3 Arbeidsvolume vier bestuurslagen (x 1.000 arbeidsjaren)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2012	index ^a
Rijk (exclusief zbo's)	112	109	112	114	114	115	109	97
Gemeenten	165	158	156	150	150	156	144	87
Provincies	13	12	12	12	12	12	11	86
Waterschappen	9	9	9	9	9	9	10	103
Totaal bestuurslagen	299	288	289	285	285	292	274	92

a Met 2004 = 100.

Bronnen: Tweede Kamer (2010-2011), p. 52; www.arbeidenoverheid.nl

5.3 Vernieuwing van de rijksdienst

In de periode 2005-2009 neemt het arbeidsvolume van het Rijk met 6 duizend arbeidsjaren toe (tabel 5.3, bovenste regel). Dat is opmerkelijk. Want in 2007 zet het kabinet-Balkenende IV het programma Vernieuwing van de rijksdienst in de steigers. Doel van deze exercitie – die volgt op eerdere, (deels) mislukte pogingen om het personeelsbestand van het Rijk te reduceren²² – is een kleinere en betere rijksdienst te realiseren. Het programma zou in 2011 een besparing van 630 miljoen euro moeten opleveren, via een afslanking van het personeelsbestand met bijna 13 duizend arbeidsjaren. Deze taakstelling had betrekking op de gezamenlijke personeelsomvang van het Rijk plus 35 zbo's. Zij was destijds voorzien van een 'dubbel slot': er zou zowel op

21 Bij deze arbeidsvoorwaardelijke definitie vallen de zelfstandige bestuursorganen en het voormalige Korps Landelijke Politie Diensten buiten de sector Rijk, doordat deze instanties met een andere cao te maken hebben.

22 Zie: De Kam en Wilms (2005), p. 202-205; De Kam en Wilms (2008), p. 114 en p. 121.

geld als op aantallen full-time-equivalenten worden gestuurd. IJkpunt bij de meting in welke mate de doelstelling werd gehaald was het *feitelijk* aanwezige personeelsbestand aan het eind van 2006, te weten 175 duizend fte's.²³ Deze nulmeting is later met terugwerkende kracht tot driemaal toe herberekend. Dit maakt het lastig om te controleren of en in welke mate de operatie volledig succesvol is geweest.²⁴

Eind 2011 bedroeg de omvang van de rijksdienst – inclusief zbo's en exclusief de sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke Macht – ruim 138 duizend fte's. Op het moment van de nulmeting (eind 2006) was die omvang – na alle herberekeningen – nog 149 duizend fte's. De personeelsomvang is in de tussenliggende periode dus daadwerkelijk met 11 duizend fte's verminderd. Rekening houdend met intensiveringen en enkele andere maatregelen had de omvang van de rijksdienst eind 2011 mogen uitkomen op 144 duizend fte's. Omdat de feitelijke omvang bijna 6 duizend fte's kleiner was, oordeelde het kabinet dat ruimschoots aan de beoogde taakstelling is voldaan.²⁵

Het kabinet-Rutte I stelde zich bij zijn aantreden ten doel om in 2015 circa 1,8 miljard euro te bezuinigen op de rijksdienst. Het streven is nog steeds hiervan 800 miljoen euro binnen te halen via het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, dat begin 2011 van de helling liep en in 2016 moet zijn afgerond. Als onderdeel van dit programma wordt het Rijk (administratief) één werkgever,²⁶ waardoor ambtenaren – althans in theorie – straks eenvoudiger kunnen worden overgeplaatst. Dienstverlening op het gebied van personeel en organisatie wordt in toenemende mate ondergebracht bij shared services organisaties. Bij de huisvestingskosten is een besparing voorzien door veel strakkere normen voor de huisvesting. In Den Haag was in 2012 gemiddeld 1,2 werkplek per fte beschikbaar.²⁷ De norm is om uiterlijk in 2020 gemiddeld per departement op 0,9 werkplek per fte uit te komen. Bij nieuwbouw en ingrijpende renovaties is 0,7 werkplek per fte al de norm.²⁸ De huidige 64 datacenters worden samengevoegd tot slechts vier centra voor de elektronische opslag en verwerking van gegevens. De meest recente, volumineuze rapportage over de bedrijfsvoering bij het Rijk (224 bladzijden) – geeft echter geen inzicht in de besparingen die tot nu toe concreet zijn bereikt.

Het kabinet-Rutte II stuurde acht maanden na zijn aantreden een agenda voor verdere hervormingen van de rijksdienst naar de Tweede Kamer.²⁹ Het kabinet wil de taakstelling uit het regeerakkoord van bijna 1,2 miljard euro³⁰ aan besparingen op de apparaatsuitgaven realiseren 'met zo min mogelijk gevolgen voor de maatschappelijke dienstverlening'. Dat zal een zware opgave blijken te zijn, want inclusief eerdere taakstellingen dalen de apparaatsuitgaven in de periode 2010-2018 van naar schatting van ruim 17 miljard euro tot rond 13 miljard euro (tabel

23 Tweede Kamer (2007-2008), p. 43-45.

24 Bouwmans (2011).

25 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), p. 7.

26 Arbeidsrechtelijk zijn de ministeries elk nog een afzonderlijke werkgever.

27 De spreiding in het aantal vierkante meter brutovloeroppervlak per fte is opvallend groot. Het Ministerie van Financiën is het zuinigst (24,8 m²); de medewerkers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (41,7 m²) en die van het Ministerie van Algemene Zaken (46,1 m²) hebben gemiddeld de meeste werkruimte. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a), p. 37.

28 In de praktijk kunnen zulke normen vreemd uitpakken. Het is bijvoorbeeld moeilijk voorstelbaar dat het aantal fysieke zetels in de Tweede Kamer zou worden teruggebracht van 150 tot 105.

29 Tweede Kamer (2012-2013c).

30 Dit is de al genoemde algemene taakstelling van 1,1 miljard euro, vermeerderd met aanvullende besparingen op de taken van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (45 miljoen euro) en het postennetwerk van Buitenlandse Zaken (40 miljoen euro).

5.4, laatste kolom). Het kabinet denkt een deel van dit bedrag te kunnen vinden door grotere efficiëntie bij de huisvesting, door gezamenlijke inkoop en toepassingen van informatie- en communicatietechnologie. Deze besparingen zijn echter al verwerkt in de beoogde dekking van de bezuiniging van het kabinet-Rutte I (zie vorige alinea). Het kabinet onderkent dat ook de werkgelegenheid zal dalen. De personeelsomvang van de rijksdienst³¹ vermindert naar raming met 8 tot 12 procent op een totaal van circa 150 duizend fte's, afgezien van in de toekomst eventuele politiek gewenste intensiveringen.

De hervormingsagenda constateert dat de rijksdienst zich moet aanpassen 'om bij de tijd te blijven'. Een complicatie hierbij is dat het personeel vergrijsd. Zijn gemiddelde leeftijd is tussen 2009 en 2012 toegenomen van 44,3 tot 46,2 jaar.³² Zonder te willen generaliseren, zijn er veel aanwijzingen dat oudere werknemers meer moeite hebben om mee te groeien met snelle organisatorische en technologische ontwikkelingen. Een relatief vergrijsde organisatie moet extra moeite doen om niet achterop te raken.

5.4 Ombuigingen bij de apparaatsuitgaven van de rijksdienst, 2013-2017

Het in 2007 gestarte programma Vernieuwing Rijkdienst en zijn verlengstuk vormen de opmaat voor maatregelen om de uitgaven voor het openbaar bestuur terug te dringen. Hierbij berijden opeenvolgende kabinetten ingaande 2010 een dubbel spoor. Voor het rijksapparaat zijn enerzijds nog stringenter bezuinigingstaakstellingen geformuleerd. Daarnaast geldt voor de ambtenarensalarissen al enkele jaren een 'nullijn'.

Het *Coalitieakkoord 2007* mikte via de afslanking van het rijksapparaat op een besparing ter grootte van 630 miljoen euro.³³ Daarna volgden nog vier afslankingsoperaties. De meest recente daarvan is de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II geformuleerde reductie van de uitgaven voor het rijksapparaat, die vanaf 2018 structureel 1,1 miljard euro moet opbrengen. Kamerleden die het zicht op de als dakpannen over elkaar liggende operaties inmiddels een beetje kwijt zijn, vragen bij de voorbereiding van de algemene beschouwingen over de rijksbegroting voor 2014 om een totaalbeeld. Dit laat zien dat, ten opzichte van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid – zoals die medio 2007 werd geraamd – het uitgavenpeil voor het rijksapparaat in 2014 cumulatief 2,4 miljard euro lager ligt. Structureel bedraagt de bezuiniging uiteindelijk zelfs 4,2 miljard euro (tabel 5.4). Door departementale herindelingen is niet aan te geven welk deel van deze totale bezuiniging bij welk departement neerslaat.³⁴

De besparing door de vijfjarige nullijn voor de ambtenarensalarissen – niet alleen die van de rijksambtenaren – komt cumulatief uit op 3,8 miljard euro (tabel 5.4). Hoewel ook dit bedrag is opgenomen in de kolom met de structurele effecten op de uitgaven voor het openbaar bestuur, verdient het de aandacht dat het Centraal Planbureau (CPB) bij het berekenen van de effecten van verkiezingsprogramma's weigert een structureel effect toe te kennen aan voorstellen, waarbij de ambtenarensalarissen achterblijven bij de loonontwikkeling in de marktsector. Het CPB gaat er namelijk van uit dat de daarmee bereikte matiging van de ambtenarensalarissen in latere jaren wordt tenietgedaan door een inhaalbeweging.³⁵ De overheidswerkgevers zouden aan een corrigerende salarisronde op den duur niet kunnen ontkomen, om bij de werving en het vasthouden van personeel concurrerend op de arbeidsmarkt te blijven.

31 Hier: de sector Rijk, plus de zelfstandige bestuursorganen.

32 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a), p. 21.

33 Zie onderdeel 5.4.

34 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 56.

35 Centraal Planbureau (2012), p. 5.

Tabel 5.4 Ombuigingen openbaar bestuur (miljoenen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	structureel/ cumulatief
Taakstelling rijksapparaat	–	800	1.100	1.600	2.400	4.200
Nullijn voor salarissen	600	800	900	750	750	3.800
Totaal	600	1.600	2.000	2.350	3.150	8.000

Bron: Tweede Kamer (2013-2014c), p. 54

Anders dan in 2007 het geval was bij het programma Vernieuwing van de rijksdienst, kennen de regeerakkoorden uit 2010 en 2012 niet langer een ‘dubbel slot’. De in het regeerakkoord nagestreefde opbrengst luidt nu uitsluitend in euro, niet mede in fte’s. Dit geeft departementen, net als in de periode voor 2007, de vrijheid ook andere apparaatsuitgaven – voor huisvesting, inhuur van externen, de aanschaf van computers en zelfs, hoewel niet geoorloofd, in sommige gevallen programma-uitgaven – op te offeren om opgelegde taakstellingen te halen.³⁶ De nu gekozen aanpak is evenwel verdedigbaar, omdat het personeelsbestand zo fors krimpt dat bijvoorbeeld met veel minder meters vloeroppervlakte kan worden volstaan om alle blijvende ambtenaren een werkplek te bieden.

Aangezien de begroting voor 2014 in het jaarboek centraal staat, is het zoeklicht hier gericht op de meest recente tranche van de ombuigingen op het rijksapparaat van 1,1 miljard euro. De hiermee beoogde ombuiging vloeit rechtstreeks voort uit het regeerakkoord van het huidige kabinet. Op aandringen van de Tweede Kamer heeft het kabinet een verbijzondering van de budgettaire taakstelling per departement verschaft (tabel 5.5). Bij het gepresenteerde beeld valt de *back loading* op. Het zwaartepunt bij de realisatie van de doelstelling ligt – net zoals bij eerder op touw gezette, vergelijkbare operaties –, in de tweede helft van de reguliere kabinetsperiode. De ‘aanslag’ op de apparaatsuitgaven kent drie smaken, die zich verhouden als 13,3 : 8,9 : 4,4 procent, dus als 3 : 2 : 1. Relatief worden Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid het meest ontzien; beide departementen leveren 4,4 procent in. In absolute zin (in euro) levert Financiën desondanks de op een na grootste bijdrage aan de nagestreefde ombuiging, doordat bij de Belastingdienst zoveel mensen werken.

36 De Kam en Wilms (2008), p. 121.

Tabel 5.5 Budgettaire verwerking taakstelling apparaatsuitgaven (miljoenen euro)^a

Departement	2016	2018	aandeel (%)
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (13,3%)	24	64	6,2
Buitenlandse Zaken (13,3%)	23	63	6,1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (13,3%)	24	67	6,5
Defensie (8,9%)	17	48	4,6
Economische Zaken (8,9%)	34	93	9,0
Infrastructuur en Milieu (8,9%)	43	119	11,5
Veiligheid en Justitie (8,9%)	125	344	33,3
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (8,9%)	9	26	2,5
Financiën (4,4%)	49	135	13,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4,4%)	23	65	6,3
Overig	3	8	0,8
Totaal	374	1.033	100,0

a Departementen gegroepeerd naar dalend kortingspercentage en per 'kortingsgroep' alfabetisch gerangschikt.

Bron: Tweede Kamer (2013-2014c), p. 120

In de toelichting op het centrale apparaatsartikel uit hun ontwerpbegroting voor 2014 laten de departementen zien hoe zij hun taakstelling meerjarig verwerken. Raadpleging van de stukken van de drie departementen die elk meer dan 100 miljoen euro moeten verhapstukken, levert de volgende inzichten op.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) neemt in zijn eentje een derde van de totale taakstelling voor zijn rekening (344 miljoen euro). De verdeling van de taakstelling over de grootste onderdelen van VenJ (tabel 5.6) maakt duidelijk dat de kaasschaaf dit keer in de lade is gelaten. Bij de grote uitvoeringsorganisaties raakt het Openbaar Ministerie vanaf 2017 structureel 51,5 miljoen euro kwijt, wat overeenkomt met 11 procent van het uitgavenniveau in 2014. De rechterlijke macht levert structureel 92 miljoen euro in, dat is bijna 9 procent ten opzichte van het uitgavenpeil in 2014. Bij de agentschappen vindt het leeuwendeel van de korting plaats bij de Dienst Justitiële Instellingen (90 miljoen euro; 7,3 procent van het budget voor 2014) en bij de Immigratie en Naturalisatie Dienst (28,7 miljoen euro; 10,6 procent van het budget voor 2014). De bijdrage van de zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) is in verhouding gering. Dit komt, doordat de Nationale Politie (4,93 miljard euro) volledig buiten schot blijft. In de sfeer van zbo's en rwt's is hoofdzakelijk geschrapt in de post voor de Politieacademie (bijna 10 miljoen euro, wat overeenkomt met 7,9 procent van het voor 2014 begrote bedrag).

Opvallend is verder dat de taakstellingen zijn vastgelegd tot op het niveau van duizend euro (in 2017). Zo weet de beheerder van het Bureau Financieel Toezicht nu al dat zijn budget voor 2017 met exact 216 duizend euro is verlaagd. De belastingbetalers mogen hopen dat de ijver en inzet die aan de dag zijn gelegd bij de verdeling van de taakstelling over een groot aantal dienstonderdelen en organisaties ook worden betracht bij het waarmaken van de getoonde ambitie. De Memorie van Toelichting verwijst in dit verband naar verschillende plannen en programma's waarover het parlement al bericht heeft ontvangen. Een bespreking van die voornemens voert hier tot te veel detail.

Tabel 5.6 Verdeling taakstelling Veiligheid en Justitie (miljoenen euro)

Dienstonderdeel	Apparaatsuitgaven in 2014	Taakstelling	in % uitgaven
Kerndepartement	410	34	8,0
Grote uitvoeringsorganisaties	1.540	158	10,3
Agentschappen (lasten)	1.705	130	7,6
Zbo's en rwt's	5.850	22	0,4

Bron: Tweede Kamer (2013-2014d), p. 85-86

Anders dan VenJ, realiseert het Ministerie van Financiën de structurele taakstelling van 135 miljoen euro niet al in het jaar 2017, maar eerst in 2018. De versleuteling van dit bedrag over het kerndepartement en de Belastingdienst is conform de kaasschaafmethode (tabel 5.7). De Belastingdienst levert zijn eerste bijdrage aan de opgelegde taakstelling pas in 2016 (46 miljoen euro). In twee jaar tijd loopt dit op naar de structurele korting van 126 miljoen euro. De verklaring voor de vertraging ligt bij de taakstelling voor de Belastingdienst uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte I (188 miljoen euro), die in 2015 voor het overgrote deel moet zijn gehaald. Pas in de jaren daarna ontstaat ruimte voor het realiseren van de nieuwe, bijkomende taakstelling. Hier staat wel de al genoemde intensivering van 157 miljoen euro tegenover, die is bedoeld om te komen tot aanscherping van toezicht en invordering.³⁷

Tabel 5.7 Verdeling taakstelling Financiën (miljoenen euro)

Dienstonderdeel	Apparaatsuitgaven in 2014	Taakstelling	in % uitgaven
Kerndepartement	205	9,4	4,6
Belastingdienst	2.697	125,7	4,6

Bron: Tweede Kamer (2013-2014e), p. 66-67

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) realiseert de opgelegde taakstelling van 119 miljoen euro bijna geheel met ingang van 2017. Wel geeft de Memorie van Toelichting aan dat 'op basis van nog concreet uit te werken maatregelen door de afzonderlijke dienstonderdelen in een later stadium een nadere invulling van de taakstelling zal plaatsvinden'.³⁸ Waarschijnlijk geldt dit voor meer departementen, maar de analyse blijft hier beperkt tot de 'grote drie'.

IenM heeft gekozen voor gedifferentieerde kortingspercentages (tabel 5.8). Het beeld bij de agentschappen wordt gedomineerd door Rijkswaterstaat. De apparaatskosten van RWS zijn voor 2014 begroot op 975 miljoen euro. Daar gaat structureel 53,1 miljoen euro (5,4 procent) van af. Bij de Inspectie voor de leefomgeving en transport (apparaatsuitgaven volgend jaar 142 miljoen euro) is de korting structureel kleiner: 3,6 procent. Bij het KNMI, met apparaatsuitgaven

37 Zie voetnoot 16 en Tweede Kamer (2013-2014e), p. 67.

38 Tweede Kamer (2013-2014f), p. 129.

van 42 miljoen euro, bedraagt het kortingspercentage slechts 1,2.³⁹ Bij de uitgaven van de zbo's en overige instellingen gaat het mes vooral in de apparaatsuitgaven van Prorail, dat het met 20,5 miljoen euro minder moet doen. De apparaatsuitgaven van Prorail zijn voor komend jaar begroot op 336 miljoen euro.⁴⁰

Tabel 5.8 Verdeling taakstelling Infrastructuur en Milieu (miljoenen euro)

Dienstonderdeel	Apparaatsuitgaven in 2014	Taakstelling	in % uitgaven
Kerndepartement	320	37,3	11,7
Agentschappen (bijdragen aan)	1.167	59,3	5,1
Zbo's en overige instellingen ^a	336	20,5	6,1

a Exclusief de kortingen op de bijdragen aan het Kadaster (0,9 miljoen euro) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (1 miljoen euro).

Bron: Tweede Kamer (2013-2014f), p. 127-129

5.5 Slotsom

Bij de jacht op bezuinigingen vormen de apparaatsuitgaven van de overheid ogenschijnlijk een gemakkelijk doelwit; zij zijn een 'zittende eend' (onderdeel 5.1). De vermindering van het personeelsvolume bij de rijkdienst is traag op gang gekomen. Gemeenten en provincies liepen in de jaren nul voorop bij de afslanking van hun ambtelijk apparaat. Vanaf 2010 lopen de personeelsaantallen ook bij de rijksoverheid zienderogen terug. Alleen bij de waterschappen nam het personeelsbestand recent nog met enkele honderden toe (onderdeel 5.2). Onduidelijk is vooralsnog in welke mate de in gang gezette personeelsreducties hoeveelheid en kwaliteit van de productie door de rijkdienst negatief zullen beïnvloeden. Dankzij de voortgaande hervorming van de rijkdienst wordt in elk geval doelmatiger gewerkt. Die efficiëntiewinst helpt om een deel van de bezuinigingen bij de ministeries, hun agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen te kunnen realiseren (onderdeel 5.3). De ingevolge het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II te bezuinigen bedragen zijn tot en met het jaar 2017 al gekort op de departementale meerjarenbegrotingen. Een analyse van de drie begrotingen waarbij de ombuigingen meer dan 100 miljoen euro bedragen toont aan dat de invulling van de ingeboekte bezuinigingen op heel wat punten nog openstaat (onderdeel 5.4).

39 Het bedrag van de taakstelling voor het KNMI (0,591 miljoen euro) kan ook worden uitgedrukt als percentage van de omzet van het KNMI ten laste van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, die voor 2017 is begroot op 47,3 miljoen euro. In dat geval bedraagt de korting 1,1 procent. Zie: Tweede Kamer (2013-2014f), p. 133.

40 Tweede Kamer (2013-2014g), p. 27.

Literatuur

- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-207
- Allers, M.A., en C. Hoeben (2013), Decentrale overheden, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 89-99
- Bouwmans, Henk (2011), Goochelen met rijksambtenaren, *Binnenlands Bestuur*, 27 mei
- Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2012), *Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's*, CPB Notitie 31 mei, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Kam, C.A. de, en P.J.M. Wilms (2005), Overheidspersoneelsbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-211
- Kam, C.A. de, en P.J.M. Wilms (2008), Overheid: personeel en prestaties, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 111-129
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2010*, Den Haag: BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*, Den Haag: BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a), *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012*, Den Haag: BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b), *Feiten en Cijfers. Werken in de publieke sector*, Den Haag: BZK
- Tweede Kamer (2007-2008), *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008. Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 31 201, nr. 3
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 14
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Trendnota Arbeidszaken Overheid*, 32 501, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Belastingdienst. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 31 066, nr. 149
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Vernieuwing van de rijksdienst. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, 31 490, nr. 119
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*, 33 750, nr. 1
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014. Memorie van toelichting*, 33 750 XVIII, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 5
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014. Memorie van toelichting*, 33 750 VI, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014e), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2014. Memorie van toelichting*, 33 750 IX, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014f), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014. Memorie van toelichting*, 33 750 XII, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014g), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014. Memorie van toelichting*, 33 750 A, nr. 2
- Werkgroep Openbaar bestuur (2010), *Openbaar bestuur. Rapport brede heroverwegingen 18*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Europese coördinatie van economisch beleid en begrotingsbeleid

*D. Balestra
C.P.S. van Duin
W.M. Masselink*

6.1 Inleiding

De financiële en economische crisis heeft de afgelopen jaren een zwaar stempel gedrukt op de economie van de landen die deel uitmaken van de Europese Unie. In het bijzonder het eurogebied is hard getroffen. Niet alle lidstaten zijn overigens even zwaar geraakt. De kracht van de schok die een bepaalde lidstaat te verwerken kreeg, hing af van verschillende factoren, zoals de omvang van zijn financiële sector, de openheid van de nationale economie en al bestaande macro-economische onevenwichtigheden van het land in kwestie.

Terwijl de financiële crisis geleidelijk uitgroeide tot een economische crisis, en zich vervolgens ontpopte als een schuldencrisis, bleek al rap dat de oorspronkelijke opzet van de Economische en Monetaire Unie (EMU) aanzienlijke lacunes vertoont. Het meest duidelijke signaal voor de bedoelde tekortkomingen was de herwaardering van landenspecifieke risico's, die uitmondde in financieringsproblemen voor een aantal eurolanden. Sinds de crisis uitbrak, is op Europees niveau veel werk verzet om de EMU te versterken. Allereerst waren de inspanningen gericht op crisismanagement, met name op het oplossen en verder voorkomen van acute financieringsproblemen van eurolanden (onderdeel 6.2). Tegelijkertijd is hard gewerkt aan het versterken van de fundering van de EMU. Hierbij zijn drie elementen te onderscheiden:

- 1 versterking van de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten die deel uitmaken van de EMU (onderdeel 6.3);
- 2 versterking van de economische coördinatie in de EMU, door identificatie en de aanpak van (schadelijke) macro-economische onevenwichtigheden (onderdeel 6.4);
- 3 het in lijn brengen van relevante wet- en regelgeving met de ver voortgeschreden financiële integratie van de eurolanden (onderdeel 6.5).

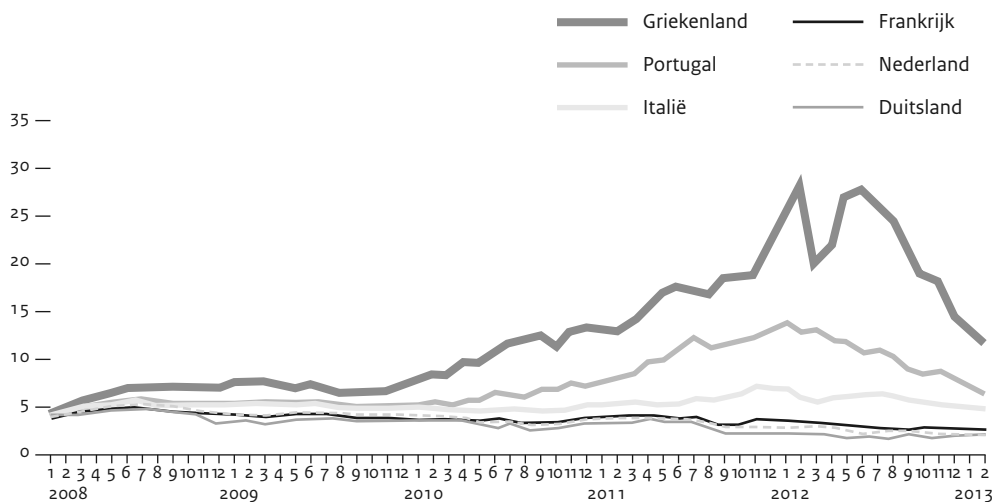
Daarnaast heeft de introductie van het 'Europees semester' een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van de beleidscoördinatie binnen de Europese Unie (onderdeel 6.6). In dit hoofdstuk staan de inhoud en de achtergronden van deze ontwikkelingen centraal. Tevens wordt – waar opportuun – nagegaan, welke specifieke gevolgen deze ontwikkelingen voor Nederland hebben. Het hoofdstuk sluit af met een korte blik naar de toekomst, met inzonderheid aandacht voor mogelijke stappen op de lange weg naar verdere verdieping van de Economische en Monetaire Unie (onderdeel 6.7).

6.2 Crisismanagement

Al in de aanloop naar de vorming van de Economische en Monetaire Unie in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was een sterke convergentie zichtbaar van de rente die individuele lidstaten op hun overheidsschuld moesten betalen. Vanaf de daadwerkelijke start van de EMU in 1999 werd het individuele landenrisico voor afzonderlijke eurolanden door de finan-

ciële markten vrijwel niet meer ingeprijsd. Dit gaf het grote vertrouwen van de markten in de werking van de EMU weer. Het uitbreken van de crisis maakte in 2008 aan dit proces abrupt een einde. Marktpartijen begonnen te twijfelen aan de houdbaarheid van de overheidsschuld van sommige landen. Die twijfel werd onmiddellijk zichtbaar door de terugkeer van het individuele landenrisico in de rentevoet van de eurolanden (figuur 6.1). Met name Griekenland merkte de gevolgen hiervan. De Griekse 10-jaars rentevoet steeg van minder dan 5 procent in 2008 tot boven 10 procent in 2010. Langzaam maar zeker werd duidelijk, dat Griekenland zichzelf niet langer zou kunnen financieren op de kapitaalmarkt.

Figuur 6.1 Rentevoet 10-jaarslening van nationale overheden (procenten), van januari 2008 (2008-1) tot en met februari 2013 (2013-2)



Bron: Eurostat

In reactie op het onvermogen van Griekenland om zichzelf te blijven financieren op de internationale kapitaalmarkt, besloten de eurolanden het land van financiële steun te voorzien. Dit eerste Griekse noodpakket bestond uit *ad hoc* door andere lidstaten verstrekte bilaterale leningen. De onrust breidde zich rap uit naar andere landen in het eurogebied, die kampten met een hoge overheidsschuld, grote tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans en een zwak bankensysteem. Daarmee werd snel duidelijk, dat het vertrouwen in de euro beter gediend was met een vaste structuur voor het verschaffen van noodleningen. De Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) zag het licht in mei 2010, samen met het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM). Deze fondsen, met een gezamenlijke omvang van 500 miljard euro, zijn aanvankelijk ingesteld voor een periode van drie jaar. Uit beide fondsen is geput voor de noodpakketten die zijn verstrekt aan Ierland en aan Portugal, en voor het tweede noodpakket voor Griekenland.

De EFSF is sindsdien opgevolgd door het permanente Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM trad in september 2012 in werking en is gebruikt voor de meest recente nood-

pakketten ten behoeve van Spanje en Cyprus.¹ Het ESM heeft niet alleen een permanent karakter, maar het kent daarnaast diverse instrumenten, waaronder een preventief programma en een programma voor de financiële sector. Mogelijkerwijs krijgt het fonds in de toekomst ook de mogelijkheid rechtstreeks leningen te verstrekken aan banken die in problemen verkeren.

Tabel 6.1 Noodpakketten voor vijf eurolanden

	Toegekende financiële steun (miljarden euro)			
	EU noodfondsen	IMF	Bilaterale leningen	Totaal
Griekenland	145	48	53	246
Ierland	40	23	5	68
Portugal	52	27		79
Spanje	100			100 ^a
Cyprus	9	1		10

a Hiervan is 41 miljard euro gebruikt.

Het crisismanagement van de lidstaten uit het eurogebied werd gecompleteerd door acties van de Europese Centrale Bank (ECB) op een aantal terreinen. De ECB heeft in het bijzonder een aantal zogenaamde ‘*non-standard measures*’ genomen om de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. Een noemenswaardig voorbeeld is het opzetten van het Securities Market Programme (SMP) in mei 2010. Onder dit programma kan de ECB interveniëren door op de secundaire markt producten op te kopen die zij normaal gesproken als onderpand accepteert. Een tweede voorbeeld is de introductie van twee *long-term refinancing operations* (LTRO’s) in december 2011, elk met een looptijd van 36 maanden. De maatregel van de ECB met de grootste positieve gevolgen voor het marktsentiment was de introductie van het ‘*outright monetary transactions*’-programma (OMT-programma). Met dit instrument creëert de ECB de mogelijkheid om onder voorwaarden eerder door eurolanden uitgegeven overheidsobligaties aan te kopen op de secundaire markt.

6.3 Versterking van begrotingscoördinatie in de EMU

Het monetaire beleid van het eurogebied is gecentraliseerd in de handen van de Europese Centrale Bank. Het begrotingsbeleid van de verschillende lidstaten bleef bij de vorming van de Economische en Monetaire Unie grotendeels gedecentraliseerd. Tegelijkertijd waren alle betrokkenen zich bij de oprichting van de EMU bewust van het belang van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en van de noodzaak van enige vorm van beleidscoördinatie. De Europese Unie combineerde, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, een *no-bail-out*-regel met na-

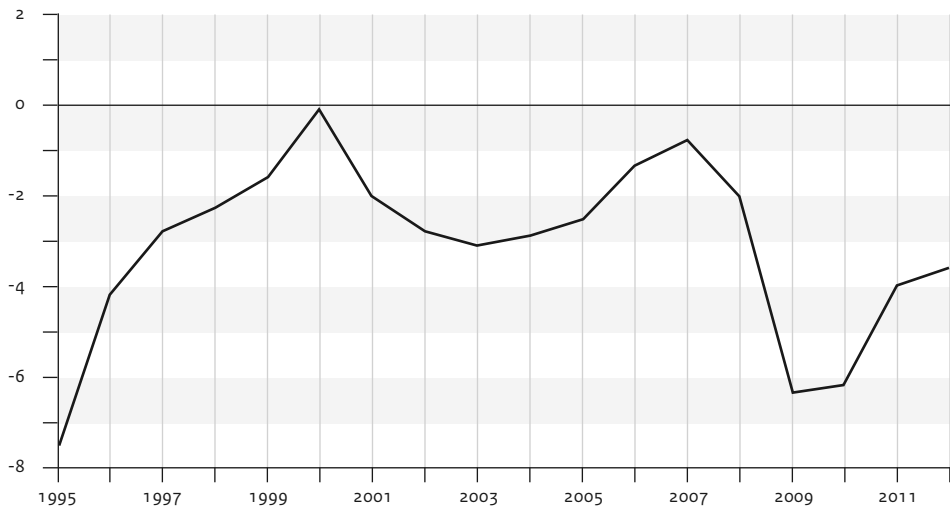
1 Zie Council regulation (EU) nummer 407/2010 van 11 mei 2010. Het systeem van noodleningen is sindsdien verder geïntegreerd in het EU-raamwerk door de inwerkingtreding van het zogenaamde ‘*two pack*’. Een van deze twee verordeningen is gericht op het borgen van consistentie tussen het EU-systeem van multilateraal toezicht enerzijds, en de noodprocedures en mogelijke beleidscondities die deze meebrengen anderzijds, door het vastleggen van gemeenschappelijke regels, monitoring en *surveillance* van noodprogramma’s; zie Regulation (EU) nummer 472/2013 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 21 mei 2013.

tionale besluitvorming op het gebied van de overheidsfinanciën binnen de kaders van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Die kaders kenden een norm voor het begrotingstekort van de overheid; dit mocht maximaal 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) zijn. Daarnaast kenden de kaders een norm voor de overheidsschuld; zij mocht ten hoogste 60 procent bbp bedragen. De verwachting was bovendien dat de financiële markten elke lidstaat van de eurozone zouden disciplineren, want de overige lidstaten mochten een land met begrotingsproblemen niet uit de brand helpen.

In de aanloop naar de start van de EMU lieten de eurolanden een duidelijke verbetering van het begrotingstekort zien. Zo'n verbetering vormde ook een voorwaarde waaraan een land moest voldoen om te kunnen toetreden tot de EMU. De invoering van het SGP in 1999 had de bedoeling ervoor te zorgen dat landen een stabiele budgettaire positie zouden nastreven, waarbij economisch goede tijden dienden te worden gebruikt om budgettaire ruimte te scheppen, als buffer voor moeilijker perioden. Het gestelde doel is in de praktijk echter niet bereikt. Veel landen lieten na hun toetreding tot de EMU juist een verslechtering zien van het begrotingstekort (figuur 6.2). Deze ontwikkeling had uiteenlopende oorzaken, zoals te optimistische ramingen van de toekomstige economische groei, onduidelijkheid in de destijds bestaande regels voor de op middellange termijn na te streven begrotingsdoelen, en de relatief soepele houding van medelidstaten en de Europese Commissie bij overtreding van de overeengekomen regels.

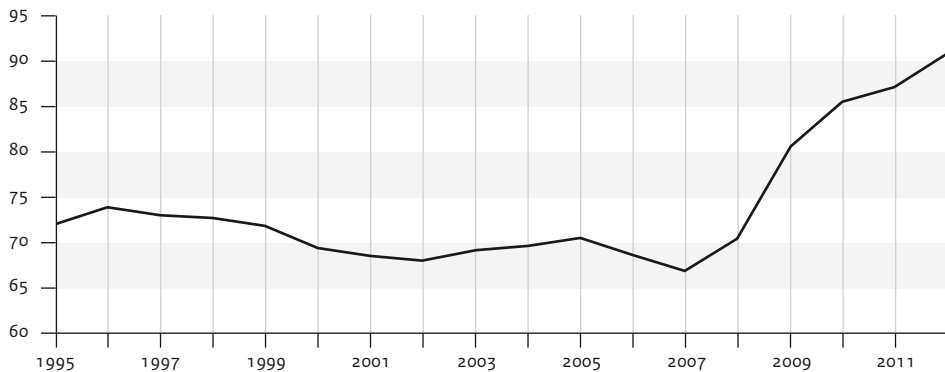
In 2005 is het SGP herzien. Deze herziening leidde ertoe dat de regels flexibeler konden worden toegepast, maar tegelijkertijd kreeg de doelstelling van structureel begrotingsevenwicht op middellange termijn meer nadruk. Desondanks bleef een significante verbetering van de tekortpositie in het eurogebied achterwege, waardoor de overheidsschuld in het eurogebied als geheel voortdurend boven de 60 procent van het bbp is gebleven en recent een scherp stijgende lijn toont (figuur 6.3). Een aantal landen met een zeer hoge overheidsschuld bleek kwetsbaar, toen eenmaal de crisis uitbrak.

Figuur 6.2 Begrotingssaldo eurozone (procenten bbp), 1995-2012



Bron: Eurostat

Figuur 6.3 Overheidsschuld eurozone (procenten bbp), 1995-2012



Bron: Eurostat

Om deze inherente zwakheden van het SGP aan te pakken, publiceerde de Europese Commissie op 29 september 2010 het zogenoemde 'six pack'. Dit pakket omvatte zes wetgevingsvoorstellen, te weten vijf verordeningen en een richtlijn. Vier van de zes voorstellen hadden betrekking op de overheidsfinanciën; drie daarvan waren gericht op versterking van het SGP en een vierde betrof een richtlijn met minimumeisen voor de nationale begrotingskaders. De overige twee verordeningen hadden betrekking op de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (onderdeel 6.4). Het pakket trad in werking op 13 december 2011.²

De drie verordeningen inzake het SGP versterkten de preventieve respectievelijk de corrigerende regels van het SGP en scherpten de sancties van het Pact aan. Bij de preventieve regels blijft de focus sterk gericht op het bereiken van evenwicht of een overschot op de begroting in structurele termen.³ Landen moeten een jaarlijkse verbetering van het structurele saldo laten zien van ten minste 0,5 procent bbp, totdat deze doelstelling is bereikt. Nieuw daarbij is dat – afgezien van de beoordeling van het verloop van het structurele saldo – nu ook wordt gekeken naar de uitgavengroei, waarbij de uitgaven in beginsel niet sneller mogen stijgen dan strookt met de groei van het potentiële bbp op middellange termijn.

Bij de corrigerende regels is de meest belangwekkende aanpassing de operationalisering van het schuld criterium. In het SGP was oorspronkelijk weliswaar een duidelijke plafondwaarde voor de overheidsschuld vastgelegd (60 procent bbp), maar dit schuld criterium is tot nu toe nooit gebruikt om een buitensporigtekortprocedure op te starten. Algemeen werd aanvaard dat volstaan kon worden met een 'bevredigende' daling van de schuldquote, zonder dat duidelijk was wanneer aan deze voorwaarde is voldaan. De nieuwe regelgeving bepaalt nu in welk tempo een overschrijding van de plafondwaarde moet verdwijnen. De schuld ratio moet minimaal met een twintigste van het verschil ten opzichte van de plafondwaarde van 60 procent bbp per jaar afnemen, gemiddeld over een periode van drie jaar.

2 Council Regulation (EU) nummer 1177/2011 van 8 november 2011; Regulation (EU) nummer 1175/2011 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 16 november 2011; Regulation (EU) nummer 1173/2011 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 16 november 2011; en Council Directive 2011/85/EU van 8 november 2011.

3 Daarbij geldt een landenspecifieke middellangetermijndoelstelling voor het structurele saldo, het zogenoemde MTO (*medium-term objective*).

Het *six pack* voorziet verder in het eerder opleggen van sancties en een grotere rol voor automatismen. Zo kunnen landen nu een sanctie in de vorm van een rentedragend deposito opgelegd krijgen, wanneer de regels van het 'preventieve deel' van het SGP niet worden nageleefd. In het 'corrigerende deel' geldt nu dat als blijkt dat een land geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Raad, een financiële sanctie kan volgen. Sancties worden eerder automatisch opgelegd door de nieuwe regel van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. Voor bepaalde Commissievoorstellen inzake sancties geldt dat het voorstel wordt aangenomen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten zich daartegen verzet (in de Raad).

De richtlijn voor de nationale begrotingskaders is gericht op versterking van de nationale budgettaire raamwerken en daardoor op het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën op nationaal niveau. De richtlijn eist dat de uitgangspunten van de nationale begrotingskaders overeenkomen met de Europese regels. Zo moet de onafhankelijkheid van de bij het uitstippelen van het begrotingsbeleid gebruikte ramingen zijn gegarandeerd en de betrouwbaarheid van de daarbij gebruikte statistieken kunnen worden aangetoond. Een lidstaat kan nu ook worden gestraft voor het aanleveren van misleidende statistieken over het begrotingstekort en de overheidsschuld. Tevens moet elke lidstaat numerieke begrotingsregels toepassen, met een correctiemechanisme wanneer deze regels worden overtreden.

Behalve door middel van het *six pack*, is het budgettaire raamwerk in de lidstaten verder versterkt door het sluiten van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (TSCG) door 25 lidstaten (alle EU-lidstaten, uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk en de Tsjechische Republiek). Dit verdrag is ondertekend op 2 maart 2012 en trad vervolgens in werking op 1 januari 2013. Het meest prominente onderdeel van het TSCG is het begrotingspact, dat lidstaten additionele verplichtingen oplegt om hun nationale budgettaire raamwerken te versterken. Belangrijk onderdeel van dit begrotingspact is het uitgangspunt dat het structurele begrotingstekort in principe niet groter mag zijn dan 0,5 procent bbp. Het pact verplicht landen een automatisch correctiemechanisme in werking te stellen, wanneer het structurele begrotingssaldo significant van deze doelstelling afwijkt.

Een aantal onderdelen van dit intergouvernementele verdrag is sindsdien geïntegreerd in het Europees juridisch kader, via het *two pack* dat in werking trad op 30 mei 2013. Zo zijn landen in de buitensporigtekortprocedure verplicht om een economisch partnerschapprogramma op te stellen. Dit dient beleidsmaatregelen en structurele hervormingen te bevatten die noodzakelijk zijn voor een effectieve en duurzame correctie van het buitensporige tekort. Verder is afgesproken dat de coördinatie van de uitgifte van nationale schuld wordt verbeterd door deze uitgifte *ex ante* aan de Europese Commissie te rapporteren.

De spil van het *two pack* is dat elk euroland met ingang van 2013 verplicht is om tijdig een conceptbegroting naar de Europese Commissie te sturen, die haar beoordeelt. Mocht de Commissie van mening zijn dat een begroting significant afwijkt van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact, dan kan zij om een herziene begroting vragen. De Eurogroep – zij bestaat uit de ministers van financiën van de eurolanden – bespreekt de nationale begrotingen en het oordeel van de Commissie en publiceert, indien gewenst, haar bevindingen.

Het Europese budgettaire raamwerk: toepassing op Nederland

Nederland heeft op dit moment te maken met het 'correctieve deel' van het SGP. De Raad stelde op 2 december 2009 vast dat Nederland een buitensporig tekort had, en deed een aanbeveling in het kader van artikel 126, lid 7, van het Verdrag om het tekort te corrigeren. De Raad heeft de Nederlandse autoriteiten destijds aanbevolen om in 2013 een eind te maken aan het buitensporige tekort. Om te voldoen aan de aanbevelingen, diende Nederland in de periode 2011-2013 een structurele begrotingsinspanning van gemiddeld $\frac{3}{4}$ procent bbp per jaar te realiseren.

In juni 2013 concludeerde de Raad dat Nederland weliswaar effectieve actie had ondernomen (met andere woorden: Nederland had adequaat gehoor gegeven aan de aanbeveling uit 2009), maar dat ongunstige macro-economische ontwikkelingen ertoe hadden geleid dat het tekort niet was teruggebracht tot 3 procent bbp of lager. De Raad heeft daarom gewijzigde aanbevelingen gedaan, die Nederland oproepen om uiterlijk 1 oktober 2013 effectieve actie te ondernemen om een duurzame correctie van het buitensporige tekort in 2014 te verzekeren.

Op 30 september 2013 heeft de Nederlandse regering de volgende drie documenten naar Brussel verzonden:⁴

- 1 Het *Draft Budgetary Plan* (DBP): inzending van dit document is sinds 2013 verplicht in het kader van het *two pack*. Het DBP bevat de begrotingsvoornemens voor 2014, is verplicht voor alle eurolanden en heeft als doel de Europese begrotingscoördinatie te versterken.
- 2 Het *Effective Action Report* (EAR): dit document is verplicht vanwege de door de Raad vastgestelde aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. In het EAR wordt aangegeven hoe Nederland effectief gevolg geeft aan de door de Raad vastgestelde aanbevelingen ten aanzien van het buitensporige tekort.
- 3 Het *Economic Partnership Programme* (EPP): ook dit document is verplicht in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Het EPP gaat in op de actie die Nederland onderneemt ten aanzien van de verschillende landenspecifieke aanbevelingen, die in de zomer van 2013 zijn vastgesteld ter versterking van de economische structuur en de overheidsfinanciën.

Op 15 november 2013 heeft de Commissie haar oordeel gegeven over deze documenten. Dit oordeel luidde als volgt.

- DBP: Het DBP van Nederland voldoet aan de vereisten van het SGP, zij het zonder enige speelruimte. De Commissie roept de regering dan ook op de begroting voor 2014 rigoureuus te implementeren en voortgang te maken met de budgettaire aanbevelingen uit het Europees semester.⁵

4 Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/30/documenten-ter-verzending-naar-de-Europese-Commissie-in-het-kader-van-het-Europees-semester-en-de-buitensporigtekortprocedure.html.

5 Zie onderdeel 2.6 en onderdeel 6.6 voor een uiteenzetting over het Europees semester.

- EAR: Voor 2013 heeft Nederland zowel in nominale als in structurele termen voldaan aan de Raadsaanbeveling. Ook voor 2014 lijkt effectieve actie gewaarborgd, ondanks het feit dat het feitelijke begrotingstekort naar verwachting niet onder 3 procent bbp zal uitkomen. Dat het tekort hoger uitkomt is namelijk niet het gevolg van in onvoldoende mate getroffen tekortverbeterende maatregelen, maar van de verder verslechterde economische vooruitzichten.
- EPP: De (voorgenomen) maatregelen en hervormingen zijn in algemene termen adequaat te noemen en zullen bijdragen aan een effectieve en duurzame correctie van het buitensporig tekort. Wel bestaan aanzienlijke verwante beleidsuitdagingen en implementatierisico's. De Commissie en de Raad zullen de implementatie dan ook nauwgezet monitoren en evalueren in de context van het aankomende Europees semester.

Het zal moeten blijken of Nederland het buitensporig tekort binnen de gestelde termijn volledig weet te corrigeren. De Commissie zal de voortgang blijven monitoren, in het bijzonder in de context van het Europees semester, en waar nodig additionele voorstellen doen.

6.4 Versterking van economische coördinatie in de EMU

De overheidsfinanciën van de eurolanden zijn niet de enige bepalende factor voor het welzijn van de EMU. De coördinatie van het economisch beleid is van even groot belang. Het bestaande instrumentarium – met een zachte vorm van coördinatie via niet-bindende aanbevelingen – bleek in dit opzicht tekort te schieten. Lidstaten brachten onvoldoende structurele hervormingen tot stand, bijvoorbeeld om het functioneren en de flexibiliteit van hun arbeids- en productmarkten te verbeteren. Het achterwege blijven van vereiste structurele hervormingen leidde tot een sterk uiteengroeiend concurrentievermogen van de eurolanden, wat in de periode tot 2008 bleek uit de oplopende divergentie tussen landen met een tekort en landen met een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans.

De voortdurende verslechtering van hun concurrentiepositie, in samenhang met slecht werkende product- en arbeidsmarkten en een grote afhankelijkheid van externe financiering, bleek voor sommige eurolanden een giftige cocktail op te leveren. Door de aanwezige macro-economische onevenwichtigheden waren deze landen kwetsbaar voor een plotselinge beëindiging van de financiering van hun betalingsbalanstekorten (via de invoer van kapitaal), terwijl ze niet in staat bleken tot een snelle en efficiënte reallocatie van productiefactoren. Deze achterliggende ontwikkelingen bleven in sommige gevallen verborgen achter relatief goede cijfers voor de economische groei en de overheidsfinanciën. Zij kregen daarom weinig aandacht op het niveau van de Europese Unie.

Om macro-economische onevenwichtigheden in de toekomst te voorkomen en zo nodig te corrigeren, zijn zowel het economisch toezicht als de beleidscoördinatie uitgebreid met de zogenoemde macro-economische-onevenwichtighedenprocedure (MEOP). Deze procedure is vastgelegd in twee verordeningen van het *six pack*. Een daarvan mikt op het identificeren, voorkomen en corrigeren van schadelijke macro-economische onevenwichtigheden, de andere verordening bepaalt mogelijke sancties voor eurolanden in het geval dat aan verstrekte beleidsaanbevelingen geen gehoor wordt gegeven.

Om onevenwichtigheden in een vroeg stadium op het spoor te komen, is een waarschuwingsmechanisme in het leven geroepen. Dit mechanisme bestaat uit een scorebord met drempelwaarden voor een aantal indicatoren, als vingerwijzing voor mogelijke onevenwichtigheden. De indicatoren hebben enerzijds betrekking op interne onevenwichtigheden, zoals schulden van de overheid en huishoudens, de omvang van de werkloosheid en het niveau van de kredietverlening. Anderzijds hebben zij betrekking op externe onevenwichtigheden, zoals die bijvoorbeeld blijken uit het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, de reële wisselkoers en het concurrentievermogen. Mede op basis van de uitkomsten van het scorebord maakt de Commissie elk jaar een waarschuwingsmechanismeverslag. Behalve de resultaten voor de individuele indicatoren, bevat dit verslag een beoordeling van de Commissie, waardoor de exercitie niet mechanisch is. Op basis van het verslag wordt bepaald of een land in aanmerking komt voor een landenspecifieke diepteanalyse. Zo'n analyse heeft tot doel te onderzoeken of daadwerkelijk sprake is van macro-economische onevenwichtigheden en of deze buitensporig van aard zijn, aangezien zij bijvoorbeeld nadelige effecten meebrengen voor andere lidstaten.

Wanneer voor een lidstaat macro-economische onevenwichtigheden worden vastgesteld, ook al zijn deze niet buitensporig, kan de Raad op voorstel van de Commissie beleidsaanbevelingen doen aan de desbetreffende lidstaat. Deze aanbevelingen worden gedaan in het kader van het Europees semester (zie kader).

Blijkt uit de diepteanalyse van de Commissie dat een land te maken heeft met een of meerdere buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, dan kan de Raad corrigerende maatregelen aanbevelen, waarna een lidstaat een correctief actieplan moet opstellen. Dit actieplan dient maatregelen te bevatten die de geconstateerde onevenwichtighe(i)d(en) binnen een vastgestelde termijn corrigeren. De Raad beoordeelt of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn en ziet erop toe dat de maatregelen daadwerkelijk worden geïmplementeerd.

De MEOP geldt in principe voor alle EU-lidstaten. Voor eurolanden kunnen echter ook (financiële) sancties worden toegepast. Dat kan, wanneer een lidstaat tot tweemaal toe een ontoereikend corrigerend actieplan heeft ingeleverd, of wanneer blijkt dat de vereiste corrigerende maatregelen achterwege blijven.

Nederland en de macro-economische-onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

De MEOP-regulering werd van kracht in 2011.⁶ In het daaruit voortvloeiende waarschuwingsmechanismeverslag (*Alert Mechanism Report*) uit februari 2012⁷ bleek dat Nederland op het scorebord dat een eerste indicatie geeft voor mogelijke macro-economische onevenwichtigheden drie drempelwaarden had overschreden. Het betrof de hoogte van de overheidsschuld, de omvang van de private schuld, en de ontwikkeling van het marktaandeel van de Nederlandse exportsector. Ondanks de overschrijdingen van de desbetreffende drempelwaarden, vond de Commissie het op dat moment nog niet nodig om een diepgaand onderzoek naar het bestaan van macro-economische onevenwichtigheden te doen. Dit is conform de aard van het scorebord,

6 Zie: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32011R1176:EN:NOT.

7 Zie: ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf.

waarbij een overschrijding van de drempelwaarden niet per definitie wijst op het bestaan van zulke onevenwichtigheden.

In de tweede ronde van de MEOP bleek uit het in november 2012 gepubliceerde AMR⁸ dat dezelfde grenswaarden waren overschreden als in het voorgaande rapport, maar dat daarnaast ook het overschot op de lopende rekening van Nederland inmiddels de drempelwaarde had overschreden. Hierover merkte de Commissie op dat de toename van het overschot op de lopende rekening in essentie viel te verklaren uit een verbetering van het saldo op de handelsbalans, waar de export van aardgas in belangrijke mate aan bijdroeg. Verder merkte de Commissie op dat de hoge private schuldenlast en de situatie op de huizenmarkt aanzienlijke risico's meebrachten voor een stabiel economisch herstel. Het feit dat de economische vooruitzichten voor Nederland verder waren verslechterd, in combinatie met het beeld van een verder afzwakkende huizenmarkt, vormde voor de Commissie voldoende aanleiding om een diepgaand onderzoek in te stellen of Nederland (schadelijke) macro-economische onevenwichtigheden vertoont.

Deze diepgaande evaluatie werd gepubliceerd in april 2013.⁹ De algemene conclusie luidde dat 'Nederland wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en beleidsoptreden verdienen. Met name bepaalde macro-economische ontwikkelingen ten aanzien van de schuld van de particuliere sector en de druk om deze af te bouwen, in combinatie met nog bestaande inefficiënties op de woningmarkt, verdienen aandacht. Hoewel aan het grote overschot op de lopende rekening geen risico's verbonden zijn die vergelijkbaar zijn met de risico's die met grote tekorten samenhangen, zal de Commissie ook de ontwikkeling van de lopende rekening van Nederland nauwlettend blijven volgen.'

Het is hierbij belangrijk te benadrukken dat de Commissie voor Nederland weliswaar een economische onbalans vaststelt, maar dat deze niet is bestempeld als zijnde 'buitensporig'. Dit betekent dat, in het kader van het Europees semester, de Raad, op aanbeveling van de Commissie, (slechts) een aanbeveling aan de lidstaat kan doen betreffende de vereiste beleidsrespons. Dit is dan ook gebeurd voor het beleid met betrekking tot de woningmarkt.

Inmiddels is in november 2013 het derde AMR verschenen.¹⁰ Behalve de vier eerder genoemde variabelen die hun drempelwaarde hadden overschreden, kwam er deze ronde weer één bij, te weten een depreciatie van de reële effectieve wisselkoers. Die depreciatie zou kunnen wijzen op een verbetering van de concurrentiepositie. In de landenspecifieke paragraaf over Nederland stelt de Commissie dat de risico's die samenhangen met de private schuldenlast en de woningmarkt nog steeds aanwezig zijn. Tevens constateert de Commissie dat bepaalde beleidsinitiatieven de problemen naar verwachting op middellange termijn zullen verzachten. Huishoudens zijn momenteel bezig om hun schulden af te bouwen, wat evenals de stijgende werkloosheid en de negatieve koopkrachtontwikkeling de binnenlandse bestedingen afremt. De

8 Zie: ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2013_en.pdf.

9 Zie: ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2013_netherlands_nl.pdf.

10 Zie: ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf.

Commissie concludeert dat de impact van deze ontwikkelingen op de financiële sector verdere analyse behoeft. De Commissie onderstreept dat het, mede met het oog op het beoordelen van onevenwichtigheden in het voorjaar van 2014, nuttig is om de persistentie dan wel de geleidelijke vermindering van de onbalans in de Nederlandse economie verder te onderzoeken. De resultaten van deze exercitie zullen worden gepresenteerd in de diepgaande evaluatie die gepland staat voor maart 2014.

6.5 Financiële wet- en regelgeving

Sinds de start van de EMU zijn de pan-Europese activiteiten in de financiële sector sterk toegenomen. Tegelijkertijd blijven de regulering van de financiële sector, toezicht op het bankwezen en de redding of afwikkeling van probleembanken ('resolutie') veelal nationaal geregeld. Bij het uitbreken van de crisis bleek de financiële sector (veel) brozer dan gedacht. Tevens kwam vast te staan dat de financiële sector van een lidstaat in een aantal gevallen te groot was om te worden gered via financiële steun van de nationale overheid.

Naar aanleiding van deze ervaringen is het systeem van Europees toezicht op financiële instellingen opgetuigd met drie nieuwe Europese autoriteiten: de Europese Bankautoriteit (EBA), de European Securities and Markets Authority (ESMA) en de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).¹¹ Ook werd macroprudentieel toezicht op EU-niveau opgezet, dat uitgeoefend wordt door de European Systemic Risk Board (ESRB).¹² Daarnaast is de greep op de financiële sector in de EU versterkt door de ontwikkeling van het zogenoemde 'single rulebook' met gemeenschappelijke regels voor onder andere de kapitaalvereisten waaraan banken moeten voldoen, het depositogarantiestelsel en reddings- en herstructureringsinstrumenten voor banken in crisis.

Zeer recent is op Europees niveau een traject in gang gezet voor het tot stand brengen van wat bekend is komen te staan als een bankenunie.¹³ De bankenunie dient te voorkomen dat overheden van lidstaten in de problemen raken, doordat ze falende banken moeten redden. Ook in Nederland moest de overheid twee grote banken (Fortis/ABN Amro en SNS Bank) via nationalisatie voor de ondergang behoeden en kon een andere grote bank (ING) alleen overeind blijven met staatssteun. Het toezicht op de grootste Europese banken wordt gecentraliseerd onder het Single Supervisory Mechanism (SSM). In december 2013 is ook overeenstemming bereikt over de vorming van een gezamenlijk Europees saneringsfonds en een autoriteit bij de ontmanteling van banken, respectievelijk het Single Resolution Fund en het Single Resolution Mechanism. De afspraken over de afwikkeling van falende banken houden mede in dat strengere kapitaaleisen gaan gelden voor banken, zodat zij beter in staat zijn om zelf tegenslagen op te vangen. Daarnaast zullen beleggers in door banken uitgegeven effecten en grote spaarders moeten meebetalen, mocht een bank toch in moeilijkheden raken (*bail-in*). Indien deze maatregelen niet afdoende blijken te zijn voor de afwikkeling van een bank, kan een beroep worden gedaan op het resolutiefonds.

11 Regulation (EU) nummer 1093/2010 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 24 november 2010; Regulation (EU) nummer 1094/2010 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 24 november 2010; Regulation (EU) nummer 1095/2010 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 24 november 2010.

12 Regulation (EU) nummer 1092/2010 van het Europees Parlement en de Europese Raad van 24 november 2010.

13 Meer over die Europese bankenunie in onderdeel 7.5.

6.6 Het Europees semester

Het Europees semester vormt de procesmatige neerslag van de hiervoor uiteengezette inhoudelijke versterking van de beleidscoördinatie binnen de EU als geheel en voor het eurogebied in het bijzonder. Het semester heeft tot doel de timing van nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's onderling af te stemmen en daardoor de *ex ante* beleidscoördinatie verder te versterken. Het Europees semester biedt zodoende een instrument om op een integrale manier te kijken naar de stand van zaken van de overheidsfinanciën en dominante economische ontwikkelingen in elk van de EU-lidstaten. De procedures met betrekking tot de macro-economische onevenwichtigheden zijn ook in de timing van het semester ingepast. Het Europees semester wordt sinds 2011 toegepast.

In het kader van het Europees semester maakt de Commissie een gedetailleerde analyse van de economische en structurele hervormingen in de EU-landen en doet zij jaarlijks beleidsaanbevelingen voor de eerst aankomende twaalf tot achttien maanden. Problemen kunnen zo vlugger worden gesignaleerd en de Commissie kan voorstellen doen hoe deze knelpunten het beste kunnen worden opgelost, om de economische stabiliteit in de Europese Unie te waarborgen.

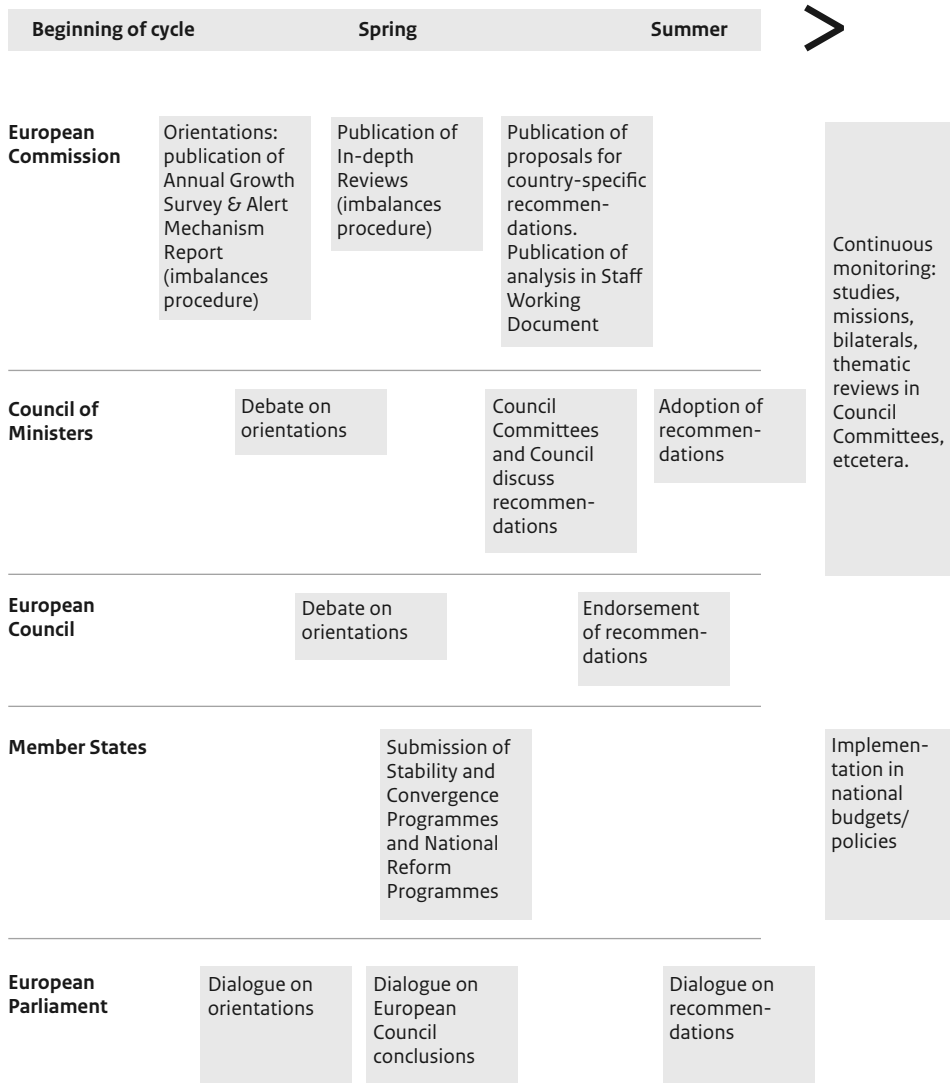
De aftrap van het Europees semester is de publicatie van de *Annual Growth Survey (AGS)* – doorgaans in november. In de AGS geeft de Commissie aan wat op Europees niveau voor het komende jaar de beleidsprioriteiten zijn met het oog op economische groei en werkgelegenheid. Uiterlijk eind april moeten nationale overheden twee documenten inleveren bij de Commissie: het stabiliteits- of convergentieprogramma (respectievelijk voor euro- en niet-euro-lidstaten), waarin ze hun begrotingsplannen voor de middellange termijn (tot $t+3$) presenteren, en het nationaal hervormingsprogramma, waarin overheden verslag doen van hun beleidsinspanningen, -resultaten en -voornemens. Hierbij worden lidstaten geacht rekening te houden met de beleidsoriëntaties die zijn uiteengezet in de AGS.

In mei/juni velt de Commissie een oordeel over de programma's en doet per land de nodige beleidsaanbevelingen. Afhankelijk van de uitdagingen waar de lidstaat in kwestie voor staat, kunnen deze aanbevelingen betrekking hebben op een breed scala aan onderwerpen – zoals de overheidsfinanciën, pensioenen, een verschuiving van directe naar indirecte belastingen, hervormingen met betrekking tot de arbeids-, energie- en huizenmarkt, de aanpak van corruptie en de verlichting van administratieve lasten. De Raad bespreekt daarop deze aanbevelingen en neemt ze eind juni/begin juli – in gewijzigde of ongewijzigde vorm – formeel aan. Zowel het Commissievoorstel als het uiteindelijke Raadsbesluit is openbaar.

Het Europees semester steunt op de principes van beleidsleren,¹⁴ *peer pressure* en *public/market pressure*. Door een combinatie van deze elementen worden lidstaten geprikkeld om die structurele hervormingen door te voeren die optimaal zijn voor het stimuleren van groei en werkgelegenheid in de EU. Het Europees semester blijft echter in de kern een politiek proces, en de lidstaten behouden dan ook goeddeels de mogelijkheid om van de aanbevelingen af te wijken. Belangrijkste uitzonderingen zijn situaties waarbij sprake is van een buitensporig begrotingstekort of een buitensporige macro-economische onevenwichtigheid. In deze gevallen kan de Raad, op voorstel van de Commissie, via het opleggen van financiële sancties een land ertoe aanzetten de gegeven adviezen op te volgen.

14 Van beleidsleren is sprake wanneer lessen worden getrokken uit de beleidservaringen van andere landen.

Figuur 6.5 Tijdslijn met voornaamste mijlpalen van het Europees semester



Bron: Europese Commissie (2013)

Het Europees semester: specifieke uitkomsten voor Nederland

Het Europees semester is inmiddels aan zijn vierde cyclus bezig. In het eerste Europees semester uit 2011 zijn uiteindelijk vier landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland door de Raad aangenomen.¹⁵ Deze lagen op het gebied van het begrotingsbeleid op korte termijn, de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën (ouderdomspensioenen en langdurige zorg), het verhogen van de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen, en het stimuleren van (private investeringen in) innovatie.

In het tweede Europees semester zijn vijf landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland door de Raad aangenomen. Nu werden hervormingen van het beleid met betrekking tot de woningmarkt toegevoegd. De Commissie was in 2012 van mening dat de verslechterende situatie op de woningmarkt in combinatie met een niet voldoende adequate beleidsrespons een additionele aanbeveling rechtvaardigde. Wat verder opvalt, is dat de thema's grotendeels in lijn zijn met de aanbevelingen van het voorafgaande jaar. Dit is geen toeval, aangezien de landenspecifieke aanbevelingen in de regel betrekking hebben op structurele tekortkomingen, waarvan de aanpak in de meeste gevallen de nodige tijd vergt. De Commissie bekijkt elk jaar in hoeverre vooruitgang is geboekt op een bepaald beleidsterrein, en past haar aanbeveling naar aanleiding daarvan aan.

In het meest recent afgeronde Europees semester concludeerde de Commissie dat de uitdagingen voor Nederland grotendeels onveranderd zijn gebleven. Wel ontbrak nu een aanbeveling over het bevorderen van innovatie. De Commissie gaf aan dat Nederland onder andere via de topsectorenaanpak substantiële vooruitgang had geboekt bij het bevorderen van innovatie en het versterken van de wisselwerking tussen de wetenschap en de bedrijven, terwijl het belang van het prioriteren van groei-bevorderende uitgaven al is benadrukt bij aanbevelingen inzake het belastingbeleid. Ook werd de aanbeveling op het gebied van pensioenen aangepast, omdat Nederland inmiddels gehoor had gegeven aan de aanbeveling uit eerdere jaren om de AOW-leeftijd te verhogen en vervolgens te koppelen aan de levensverwachting. Afgezien van deze positieve ontwikkelingen, toonde de Commissie zich bezorgd over bepaalde beleidsontwikkelingen, in het bijzonder gerelateerd aan de woningmarkt en de arbeidsmarkt, waar sommige aanvankelijk voorgenomen hervormingen zijn teruggedraaid of op een lager pitje gezet. Wat betreft de woningmarkt concludeerde de Commissie tevens dat deze een bron vormt van binnenlandse macro-economische onevenwichtigheid.

In het kort luiden de meest recente landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland als volgt:¹⁶

1 *Duurzaamheid overheidsfinanciën*

Het begrotingstekort en de overheidsschuld van Nederland liggen boven de plafondwaarden die in de buitensporigtekortprocedure zijn vastgesteld (respectievelijk 3 procent en 60 procent bbp). Om zijn overheidsfinanciën opnieuw houd-

15 Een overzicht van documenten per jaargang gerelateerd aan het Europees semester is te vinden op: ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/nederland/index_nl.htm.

16 Bron: ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/nederland/index_nl.htm.

baar te maken, moet Nederland de inspanningen gericht op begrotingsconsolidatie voortzetten, zijn structurele hervormingen versnellen en van groeibevorderende uitgaven een prioriteit maken.

2 *Huizenmarkt*

Onevenwichtigheden en een gebrek aan flexibiliteit op de huizenmarkt hebben een negatieve invloed op de Nederlandse economie. Nederland moet de bestaande fiscale subsidies voor het eigenwoningbezit aanpakken. Die hebben ertoe geleid dat huishoudens hoge hypotheekschulden hebben en kwetsbaar zijn voor schommelingen in de huizenprijzen. Er moeten bovendien verdere stappen worden gezet om de huur van woningen te koppelen aan de inkomens van huishoudens en om sociale huurwoningen te reserveren voor huishoudens die deze het hardst nodig hebben.

3 *Pensioenhervorming en langdurige zorg*

De overheidsfinanciën van Nederland zullen waarschijnlijk onder druk komen te staan door demografische veranderingen. De overheid heeft al enkele belangrijke stappen gezet om het pensioenstelsel te hervormen, maar om de pensioenen houdbaar en op peil te kunnen houden, moet ook de inzetbaarheid van oudere werknemers worden verbeterd. Om een efficiëntere langdurige zorg te kunnen bieden, moet Nederland zijn hervormingsplannen verder uitvoeren en aanvullende maatregelen overwegen om de kostenstijgingen in de zorgsector te beperken.

4 *Arbeidsmarktparticipatie*

Om het toekomstige tekort aan arbeidskrachten te bestrijden, dient Nederland een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie na te streven. Op dit moment neemt een aantal groepen, waaronder tweede verdieneren in een huishouden, mensen met een migrantenachtergrond, mensen met een handicap en oudere werknemers, nog relatief weinig deel aan het arbeidsproces. Nederland moet zich inspannen om de negatieve prikkels voor werkzoekenden versneld weg te werken uit het belastingstelsel en dient ook de wetgeving ter bescherming van de werknemer en het stelsel van werkloosheidsuitkeringen te herzien.

Het Europees semester van 2014 is feitelijk in november 2013 al begonnen met de presentatie door de Commissie van de *Annual Growth Survey* op 13 november 2013.¹⁷ De Commissie heeft in dit document vijf uitgangspunten voor het economische en budgettaire beleid gegeven, die kunnen zorgen voor economische groei, werkgelegenheid en het herstellen van de onevenwichtigheden die zich voor de crisis hebben ontwikkeld. In mei 2014 publiceert de Commissie de resultaten van haar bevindingen, samen met een nieuwe set landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland.

6.7 Vooruitblik

Sinds het uitbreken van de crisis (in 2008) is op Europees niveau een indrukwekkend aantal maatregelen genomen om de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie te verbeteren. Tot luttele jaren geleden werden veel van die maatregelen als politiek onhaalbaar beschouwd.

17 Zie ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.

De discussie hoe het verder moet is evenwel verre van afgerond. Sinds de publicatie, eind 2012, van het rapport van de presidenten Van Rompuy (Europese Raad), Draghi (ECB), Barroso (Europese Commissie) en Juncker (Eurogroep) *Towards a genuine EMU* en de mededeling van de Europese Commissie *Blueprint for a deep and genuine EMU*¹⁸ hebben verschillende Europese Raden zich gebogen over de vraag welke verdere stappen nodig zijn om de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie voor de toekomst te waarborgen. Een groot aantal voorstellen doet in dit kader de ronde, voorstellen die zowel qua ambitieniveau als wat betreft het te bewandelen tijdpad sterk verschillen. Slechts twee aspecten worden hier aangestipt: (1) de invoering van zogenoemde lidstaatcontracten, gekoppeld aan solidariteitsmechanismen tussen de lidstaten, en (2) de vergemeenschappelijking van schulden van nationale overheden, en de creatie van een eigen belastingcapaciteit voor het eurogebied.

Het idee van lidstaatcontracten, die zijn gekoppeld aan solidariteitsmechanismen, houdt in dat lidstaten zich tegenover hun Europese partners expliciet verplichten om volgens een bepaald tijdpad structurele hervormingen te realiseren, hervormingen die voor het bereiken van een stabiele economische en monetaire unie van belang zijn. Als tegenprestatie zou een lidstaat die zo'n contract ondertekent een financiële tegemoetkoming kunnen krijgen ten laste van een Europees solidariteitsmechanisme, als bijdrage in de kortetermijnkosten die vaak gepaard gaan met structurele hervormingen. Naar verwachting zullen daadwerkelijke besluiten hierover pas in de loop van 2014 worden genomen, en dan in het kader van een bredere bezinning op het systeem van economische en budgettaire coördinatie in Europa.

Het gemeenschappelijk maken van schulden van nationale overheden staat op de politieke agenda, omdat de crisis gevolgen bleek te hebben voor de toegang van sommige lidstaten tot de kapitaalmarkt. Argument voor het gemeenschappelijk maken van schulden is dat de economische verwevenheid tussen eurolanden inmiddels zo groot is, dat het niet mogelijk zou moeten zijn om te speculeren op het bankroet van een van deze landen. Een gemeenschappelijke schuld, bijvoorbeeld door de uitgifte van euro-obligaties, zou dit onmogelijk maken. De introductie van een euro-obligatie leidt bovendien tot een grote obligatiemarkt, die kan wedijveren met de Amerikaanse obligatiemarkt. Via een lagere liquiditeitspremie valt daarom een neerwaarts effect te verwachten op de rente die overheden over hun schuld moeten betalen. De crisis heeft ook tot pleidooien geleid om een eigen belastinggebied van de eurozone in te voeren. Dit voorstel is bedoeld om in de eurozone via de Europese begroting stabilisatiebeleid te kunnen voeren, met als resultaat dat asymmetrische macro-economische schokken in geringere mate tot een verschillende economische ontwikkeling in de lidstaten leiden. De discussie over de vergemeenschappelijking van de overheidsschuld en een eigen belastinggebied van de eurozone is zo mogelijk nog contentieuzer gebleken dan de discussie over lidstaatcontracten en solidariteitsmechanismen. De inbreuk die de bedoelde maatregelen zouden maken op de nationale budgettaire soevereiniteit van lidstaten is erg groot, wat de materie politiek bijzonder gevoelig maakt. Een belangrijk nadeel van deze maatregelen is daarnaast dat zij tot moreel risico kunnen leiden, aangezien slecht presterende lidstaten in geringere mate opdraaien voor de gevolgen van het nationale beleid, zodat de druk kan afnemen om het eigen huis op orde te brengen.

Een expertgroep, ingesteld door de Europese Commissie, onderzoekt momenteel de economische voor- en nadelen van verschillende vormen van vergemeenschappelijking van de overheidsschuld. Deze expertgroep komt in het voorjaar van 2014 met haar aanbevelingen.

18 Zie: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf en COM(2012)777.

Gaan betere regulering en beter toezicht bijdragen aan een stabiel bankwezen?

W.W. Boonstra

Y.B. de Vries

7.1 Inleiding

Structuur en functioneren van het Nederlandse bankwezen zijn tussen 2007 en 2013 wezenlijk veranderd. In een tijdsbestek van minder dan zes jaar moesten twee grote financiële instellingen worden genationaliseerd (Fortis/ABN Amro en SNS Bank), kon een andere grote bankverzekeraar (ING), net als overigens verzekeraar Aegon, alleen overeind blijven met staatssteun, gingen twee kleine banken failliet (DSB Bank en IceSave), werd een andere kleine bank (Friesland Bank) behoed voor omvallen dankzij de overname door een grootbank (Rabobank) en moest de laatstgenoemde grootbank een omvangrijke schikking treffen wegens ongewenst gedrag van enkele van haar medewerkers.

Geen enkele Nederlandse bank van betekenis is er de afgelopen jaren in geslaagd om negatieve berichtgeving in de media te vermijden. Het beeld van het functioneren van het bankwezen in het buitenland is niet wezenlijk anders. Ook daar hebben overheden krachtig moeten ingrijpen om banken te steunen. In enkele gevallen, zoals in Ierland en Spanje, kwamen vervolgens de overheden als gevolg van hun aan banken verleende steun zelf in de financiële problemen. Het vertrouwen in de sector heeft door alle negatieve publiciteit van de afgelopen jaren een stevige knauw gekregen.

Iedere bank heeft haar eigen verhaal. Dat kan uiteenlopen van een mislukte strategie van de bankbestuurders, gebrek aan schaalgrootte en/of domme pech, tot aan onaanvaardbaar handelen door medewerkers. De rode draad is echter dat ieder verhaal de risicovolle aard van het bancaire bedrijf nog eens onderstreept. Elke bank kan in de problemen komen, door riskant beleid van bestuurders, door 'bubbels' te financieren, door op persoonlijk gewin gericht handelen van medewerkers, of als de klantperceptie gaat verschuiven. Zelfs de sterkste banken zijn uiteindelijk kwetsbaar, wanneer klanten zich van hen afkeren.

Maar het is natuurlijk niet zo dat bij de banken alleen maar zaken misgaan. Banken spelen een cruciale rol in het economisch verkeer. Zij verstrekken dagelijks leningen aan particulieren en bedrijven. Banken helpen klanten om hun risico's af te dekken en verstrekken hun klanten financieel advies. Daarnaast wikkelen Nederlandse banken dagelijks vele miljoenen girale betalingen snel, vrijwel foutloos en zeer goedkoop af. Dit alles is van groot belang voor het functioneren van onze economie. Een moderne economie kan niet zonder een efficiënte en veilige geldcirculatie.

Toch komt als gevolg van de crisis steevast de vraag naar voren of banken wel de goede dingen doen. De indruk is ontstaan dat banken onnodig grote risico's naar zich toetrekken in het streven naar maximale winst en dat, als het misgaat, de samenleving de lasten draagt. Hoewel die indruk een verregaande simplificatie is van wat er werkelijk aan de hand is, is elke grote bank de laatste jaren, al of niet onder expliciete aandrang van de toezichthouders, bezig met een stevige herbezinning op de eigen activiteiten. De financiële crisis en haar oorzaken zijn el-

ders al uitvoerig besproken.¹ Daarom doen wij dat in dit hoofdstuk nog niet eens dunnetjes over. In plaats daarvan beperken wij ons tot het bankwezen en het toezicht daarop. Onderdeel 7.2 bespreekt beknopt de functies van banken, onderdeel 7.3 de daaruit voortvloeiende risico's. Daarna etaleert onderdeel 7.4 het toezicht op het bankwezen, en beschrijft onderdeel 7.5 de beleidsreactie van overheden en toezichthouders op de financiële crisis. Het slotonderdeel bevat de conclusie en een blik vooruit.

7.2 De functies van banken

David Hume (1752) omschreef de functie van geld als 'smeerolie die de wielen van de handel soepeler doet draaien'. Aansluitend bij dit beeld functioneren banken feitelijk als moderne 'olie-mannetjes'. Deze financiële instellingen verzorgen immers de afwikkeling van het betalingsverkeer en spelen zo een cruciale rol in het laten functioneren van de moderne markteconomie. Verder voorzien banken in een belangrijk deel van de kredietverlening aan particulieren, bedrijven en overige instellingen. Banken beheren het spaargeld van burgers en bedrijven. Voor transacties met het buitenland leveren zij hun klanten diensten in vreemde valuta. Banken moeten in staat zijn om op de financiële markten middelen aan te trekken, als de beschikbare hoeveelheid spaargeld onvoldoende is om de kredietverlening te financieren. Verder helpen banken hun klanten bij het afdekken van hun financiële risico's, zoals rente- en valutarisico's. Ook voor het beter beheersen van hun eigen risico's (waarover later meer) moeten banken valuta- en rentederivaten kunnen kopen en verkopen. Klanten van banken die rechtstreeks op de financiële markten geld willen aantrekken door middel van de uitgifte van aandelen en/of schuldpapier rekenen daarbij op medewerking van hun bank. In dat kader moet hun bank tijdelijk posities in deze effecten op de balans kunnen nemen. Tot slot moeten banken voor hun liquiditeitsbeheer een portefeuille van waardepapieren kunnen aanhouden en beheren.

Het is belangrijk om te begrijpen dat banken met dit alles weliswaar een belangrijke, maar tegelijkertijd een tamelijk onzichtbare rol in de economie spelen. Banken leveren hun klanten geen primair, maar secundair nut. Geen klant is blij met zijn hypothecaire lening, maar wel met de woning die daarmee kan worden aangeschaft. De woning levert het directe nut, de lening is een noodzakelijke randvoorwaarde om deze nutsbeleving te kunnen bereiken, maar is op zichzelf een *dissatisfier*. Hetzelfde geldt voor het betalingsverkeer. Dat is eveneens niet meer dan een hulpmiddel om transacties te kunnen verrichten. Veel klanten worden zich pas bewust van het belang van een vlekkeloze afhandeling van hun betalingen op het moment dat zij stagneert, bijvoorbeeld als gevolg van een elektronische storing van het betalingsverkeer. Dit betekent dat banken hun toegevoegde waarde voor de samenleving bij voortduring zichtbaar moeten maken.

Daarmee bestaat de hoofdtak van banken hieruit, dat zij de financiële bloedsomloop van de economie verzorgen. Dit geeft hen een stevige verantwoordelijkheid. Want vanwege het belang van deze infrastructurele rol van de banken kan de overheid een grote bank niet laten omvallen, zonder dat grote schade aan de reële economie ontstaat. Dit speelt natuurlijk vooral bij de zogeheten 'systeemrelevante banken'. Dat zijn vaak grote banken, maar ook kleinere banken kunnen tot op zekere hoogte systeemrelevant zijn. Doordat een overheid het zich vanwege de schade aan de reële economie, die uit een bancaire faillissement zou voortvloeien, niet kan veroorloven om systeembanken failliet te laten gaan, opereren deze feitelijk onder een impliciete overheidsgarantie.² Dit verschaft hen een extra verantwoordelijkheid, want als zij zouden falen,

1 Zie bijvoorbeeld Blanchard (2009); Acharya et al. (2010); Bernanke (2009); Cecchetti (2010), Blinder (2013) en Kamalodin (2012).

2 Bijlsma en Mocking (2013).

heeft de gehele maatschappij daar last van. Overigens heeft de maatschappij ook baat bij de impliciete garanties die zij aan de banken verstrekt. Zo kunnen banken zich dankzij deze impliciete garanties tegen lagere kosten financieren, wat in een concurrerende omgeving vooral ten goede komt aan hun klanten. Dit betekent tegelijkertijd dat een eventuele beperking van deze garanties zal leiden tot hogere bancaire fundingkosten. Hierdoor kunnen de kosten van bancaire diensten onder opwaartse druk komen te staan.³ Hierbij moet worden aangetekend dat ‘*bail-in*’ de betekenis van de impliciete overheidsgarantie aanzienlijk vermindert. De obligatiehouders, dat wil zeggen de belangrijkste verschaffers van vreemd vermogen van banken, zullen via dit *bail-in*-mechanisme, gaan meebetalen aan de redding van banken.⁴ De overheid komt pas te hulp, nadat de aandeelhouders en de *unsecured* obligatiehouders (de houders van voor *bail-in* vatbare activa) hun investering in de bank kwijt zijn. In ruil voor het hogere risico dat obligatiehouders hiermee lopen zullen zij een hoger rendement verlangen. Tegelijkertijd verlaagt *bail-in* in potentie de rendementseis voor de *senior secured* obligaties, doordat deze extra beschermd worden door de hogere kapitaalbuffer die ontstaat; daarover meer in onderdeel 7.5.

7.3 Bancaire risico's

Bankieren gaat per definitie gepaard met grote risico's.⁵ Dat geldt zelfs voor de meest basale vormen van financiële dienstverlening. Het betalingsverkeer, één van de belangrijkste taken van de hedendaagse banken, vergt een hoge mate van betrouwbaarheid. Per jaar gaan in Nederland 9,5 miljard transacties door de bancaire betaalsystemen.⁶ Het foutenpromillage moet ongekend laag zijn, anders zijn al snel duizenden mensen gedupeerd. Hier speelt altijd een zogeheten operationeel risico, dat wil zeggen dat door menselijk of technisch falen transacties niet tijdig of in het geheel niet correct worden uitgevoerd.

Bij het verstrekken van krediet is sprake van krediet- of debiteurenrisico. Dit ontstaat doordat de geldnemer door onvoorziene omstandigheden soms niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, of is het gevolg van fraude. Banken moeten dus goed kijken of hun klanten de aangepaste schuldverplichtingen kunnen dragen. Dit is uiteraard in het belang van de banken zelf, maar ook in dat van hun klanten. Daarom is het een integraal onderdeel van hun zorgplicht, waarbij banken hun klanten met nadruk op de risico's van hun producten en diensten moeten wijzen. Het debiteurenrisico kan echter nooit helemaal worden uitgesloten. Marktomstandigheden kunnen zich in het nadeel van klanten wijzigen; mensen met een woninghypothek kunnen werkloos raken.

Eén van de belangrijkste risico's die banken lopen is het liquiditeitsrisico. Dit ontstaat doordat de looptijd van de bancaire passiva (schulden, met name toevertrouwd spaargeld) veelal korter is dan die van de bancaire activa (bezittingen, met name verstrekte kredieten). In feite is het liquiditeitsrisico een direct gevolg van de intermediatierol van de banken, waarbij zij tegelijkertijd aan uiteenlopende wensen van hun klanten proberen tegemoet te komen via zogeheten 'looptijdtransformatie'. Geldnemers, zoals woningbezitters, verlangen zekerheid over de lange-termijnbeschikbaarheid van hun hypothecaire lening. Die hebben bij afsluiting dan veelal een (liquiditeitstechnische) looptijd van dertig jaar. Tegelijkertijd willen spaarders in voorko-

3 Boonstra en Treur (2013).

4 Uiteraard zijn ook spaarders verschaffers van bancaire vreemd vermogen, maar het spaargeld is grotendeels gedekt door de diverse nationale depositogarantiestelsels.

5 Mishkin *et al.* (2013).

6 Zie de website van de Betaalvereniging Nederland (www.betaalvereniging.nl).

mende gevallen graag direct over hun spaargeld kunnen beschikken. In ons land is ruim 80 procent van het particuliere spaargeld direct opvraagbaar.

Uiteraard houden banken liquiditeitsreserves aan, in de vorm van saldi op hun rekeningen bij de centrale bank of in de vorm van goed verhandelbare effecten, die zij snel en zonder koersverlies in liquiditeiten kunnen omzetten. Ook kunnen banken hun minder goed verhandelbare activa omzetten in liquiditeit, door ze te verpanden aan de centrale bank. Maar de liquiditeitsreserves van een individuele bank zijn normaal gesproken altijd kleiner dan haar direct opvraagbare verplichtingen. Daarom moet een bank, als de opvragingen haar liquiditeitsreserves overtreffen, in staat zijn om middelen op de financiële markten aan te trekken of, als dat niet lukt, terug te vallen op steun van de centrale bank. Deze behoort in normale tijden te kunnen optreden als zogeheten *'lender of last resort'*.⁷

Voor zover een bank verhandelbare effecten, zoals obligaties en aandelen, in haar bezit heeft, loopt zij daarover markt- of prijsrisico. Transacties in buitenlands geld kunnen leiden tot valutarisico. Banken staan daarnaast bloot aan renterisico. Dit ontstaat, doordat de actief- en de passiefzijde van de bankbalans niet alleen qua liquiditeitstypische looptijd, maar ook wat betreft rentetypische looptijd van elkaar verschillen. De rente op spaargeld, bijvoorbeeld, is in hoge mate variabel, terwijl de rente op hypothecaire leningen meestal voor een aantal jaren vaststaat.

Systeemrelevantie

Tussen banken bestaan grote verschillen. Die verschillen komen tot uiting in hun omvang (het balanstotaal), de aard van hun dienstverlening en hun besturingsmodel (*governance*). Met name de in termen van omvang grote banken zijn dermate nauw verweven met de economie waarin zij functioneren, dat zij worden aangemerkt als systeemrelevant (zie boven). De grensoverschrijdende activiteiten van met name de grote banken resulteren in een internationale verwevenheid van financiële stelsels die ertoe kan leiden dat problemen in één land zeer snel naar het buitenland uitstralen.⁸

Dit alles brengt mee dat de overheid het zich niet kan veroorloven een systeemrelevante bank te laten omvallen, wanneer die bank in de problemen komt. Zij is domweg *'too big to fail'*. Zoals gezegd, scheidt dit voor het bestuur en de medewerkers van een systeemrelevante bank een extra verantwoordelijkheid. De crisis heeft echter aangetoond dat ook in ons land systeemrelevante banken blootgesteld bleken te zijn aan risico's die, achteraf gezien, onverantwoord groot waren, waardoor de overheid hen te hulp moest schieten. In alle gevallen heeft de overheid daarbij zelf grote risico's op zich genomen; slechts in een enkel geval (ING) is de overheid daar tot nu toe voor beloond met een stevig rendement op haar bij de steunverlening geïnvesteerde bedrag. Belangrijker is dat door het ingrijpen van de overheid de financiële markten en de klanten het vertrouwen in de Nederlandse banken behielden.

Risico's voor de belastingbetaler minimaliseren

Gezien het voorafgaande is het duidelijk dat vooral systeembanken ervoor dienen te zorgen dat zij geen onnodige risico's lopen. Voor zover zij risico's aangaan, moeten deze voortvloeien uit het bancaire kernbedrijf, moeten risico's transparant zijn voor de samenleving en moeten zij zo goed mogelijk worden beheerd. Een bank moet voldoende sterke financiële buffers heb-

7 Bagehot (1873).

8 Deze internationale verwevenheid illustreert het belang van een goede samenwerking tussen de diverse nationale toezichthouders en het belang van supranationale structuren.

ben om eventuele verliezen zelf op te vangen. De risico's voor de belastingbetaler kunnen verder op verschillende, elkaar aanvullende manieren worden geminimaliseerd.

Ten eerste is het noodzakelijk dat systeembanken over een voldoende groot eigen vermogen beschikken om ook grote verliezen te kunnen opvangen. Dit vereiste vermogen moet niet alleen worden gedefinieerd op basis van de zogeheten naar risico gewogen activa, zoals de BIS-ratio's doen,⁹ maar als aanvulling daarop ook op basis van een ongewogen vermogensratio.¹⁰ Het Nederlandse kabinet is van mening dat de in Basel 3 vastgelegde norm van 3 procent eigen vermogen van het ongewogen balanstotaal aan de lage kant is. Het kabinet heeft daarom een norm van 4 procent voorgesteld, maar sommige wetenschappers pleiten voor een nog hogere norm.¹¹ Tegen het snel opvoeren van deze norm voor de ongewogen leverage ratio bestaan echter forse bezwaren, zoals verderop wordt toegelicht. Daarnaast is het onverstandig om in Europese landen, en in feite geldt dit mondiaal, met verschillende ratio's te gaan werken. Dit verstoort het gelijke speelveld tussen banken. Bovendien gaat het werken met uiteenlopende ratio's in tegen de ontwikkeling in Europa, waar met de invoering van de bankenunie, de bijbehorende verordeningen en Europese richtlijnen, één set van normen voor alle Europese banken wordt ingevoerd.

Bovenop het eigen vermogen, moeten banken een extra vermogensbuffer aanhouden in de vorm van achtergesteld vreemd vermogen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van '*contingent capital*' (coco) of invorderbare passiva (*bail-inable liabilities*). Achtergesteld vreemd vermogen wordt bij een 'coco' automatisch omgezet in risicodragend vermogen, op het moment waarop de 'trigger' wordt geraakt, dat wil zeggen wanneer het eigen vermogen beneden een bepaalde grens dreigt te dalen. Dit extra vermogen moet uiteraard allang voordat een bank in de gevarezone is gekomen worden geactiveerd. De 'coco' is dus een instrument dat in *going concern* kan worden ingezet. *Bail-in* is daarentegen een instrument dat in de resolutiefase van een bank beproefd zal worden. De bank heeft dan al geen zelfstandige toekomst meer, dat wil zeggen zij is *gone concern*. Het moment waarop er geen redden meer aan is, wordt in de voorstellen voor grote banken bepaald door de Europese resolutieautoriteit – dit geldt in elk geval voor de circa 130 grootste Europese banken. Voor de kleinere banken is deze beslissing primair aan de nationale overheden. Deze mogelijkheid om vreemd vermogen bij de afwikkeling van een bank te kunnen aanspreken vormt zo een extra buffer om klappen op te vangen.

Los van dit achtergestelde vermogen is het van belang dat banken meer lange funding aantrekken om het looptijdverschil tussen hun activa – de uitgezette leningen – en hun passiva te verkleinen. In Basel 3 is met dit doel de *net stable funding ratio* (NSFR) geïntroduceerd. Deze zit zo in elkaar dat banken meer lange funding moeten aanhouden en/of de duur van hun uitzettingen moeten verminderen.¹² Dit betekent dat de looptijdtransformatiefunctie van de banken wordt ingeperkt, wat hun liquiditeitsrisico reduceert. Uiteraard moeten banken een ruim voldoende voorraad aan liquide middelen aanhouden om aan het opvragen van tegoeden te kunnen vol-

9 BIS = Bank for International Settlements, gevestigd in Basel.

10 De leverage ratio wordt bepaald door het vermogen en de bruto (dat wil zeggen, niet naar risico gewogen) activa op elkaar te delen. Doordat een ongewogen leverage ratio niet wordt beïnvloed door de door banken gehanteerde risicomodellen – die nogal kunnen verschillen –, biedt deze ratio een eenduidige ondergrens voor het kapitaal dat in elk geval aanwezig dient te zijn. Keerzijde van de medaille is dat deze ratio per definitie geen rekening houdt met verschillen in de risico's die eigen zijn aan de aanwezige activa, verschillen die er in werkelijkheid natuurlijk wel zijn. Verder valt deze ratio eenvoudig te omzeilen.

11 Admati en Hellwig (2013); Boot en Van Wijnbergen (2013).

12 Smolders (2011).

doen. Er circuleren zelfs voorstellen om banken te verplichten om tegenover hun direct opvraagbare verplichtingen een liquiditeitsreserve van 100 procent aan te houden.¹³ Dit idee, het zogeheten Chicago Plan, dat teruggaat tot de jaren dertig van de vorige eeuw, is in het huidige tijdsgewricht niet goed uitvoerbaar.¹⁴ Zo is het uiterst kostbaar in termen van maatschappelijke kosten; prijzen voor dienstverlening nemen toe en de beschikbaarheid van krediet neemt af, met name voor de langere looptijden. Maar het idee onderstreept wel het belang van de aanwezigheid van *adequate* liquiditeitsbuffers, in combinatie met de achtervang door een centrale bank die haar rol als *lender of last resort* goed kan invullen. Dit vereist op zijn beurt weer dat de centrale bank in staat is om het onderscheid te maken tussen enerzijds een solvabele bank met een liquiditeitsprobleem en anderzijds een bank met een zwakke balans, die daardoor in liquiditeitsproblemen is geraakt.

Toezicht op het bankwezen alleen volstaat niet. De toezichthouder dient ook de relaties tussen het gereguleerde bankwezen en de zogeheten 'schaduwbanken'¹⁵ goed te volgen. Het systeem van schaduwbankieren omvat onder andere de activiteiten van financieringsmaatschappijen (waaronder maatschappijen die zich bezighouden met leasing), van *special purpose vehicles* (SPV's), hedgefondsen, geldmarktfondsen en handelaren in financiële instrumenten – zoals kredietderivaten, obligaties en gestructureerde financiële producten. Banken nemen posities in tegenover schaduwbanken, wat enerzijds leidt tot een betere risicospreiding en meer liquiditeit in de markt, maar anderzijds tegenpartijrisico's meebrengt. Het mag niet gebeuren dat systeembanken in gevaar raken door financiële banden met dergelijke niet- of relatief licht gereguleerde financiële instellingen. De mogelijkheden voor schaduwbankieren zijn de afgelopen decennia sterk verruimd door de internationalisering van de financiële markten. De verklaring hiervoor is de combinatie van financiële innovatie, toezichtarbitrage en belastingarbitrage.¹⁶ Verder kunnen banken het reguliere toezicht omzeilen door activiteiten naar het systeem van schaduwbankieren te verleggen. Om al de genoemde redenen moet de toezichthouder mogelijkheden hebben om tijdig en preventief te interveniëren.

Ondanks dat ook aan schaduwbankieren de nodige risico's kleven, is het van belang om vast te stellen dat een deel van deze activiteiten wel degelijk gereguleerd is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toezicht op het effectenverkeer. Verder zijn lang niet al deze activiteiten even risicovol. Zo worden in Nederland de securitisaties van hypotheke meegerekend in de schaduwbankensector, terwijl dat zeer stabiele beleggingen zijn. De Europese Commissie en de Financial Stability Board brengen de schaduwbankensector op het moment nader in kaart en daarna zal bezien worden of, en – zo ja – waar nadere regelgeving dan wel meer toezicht nodig is.¹⁷

Risicobeheer

De activiteiten van systeembanken moeten dus in beginsel ten dienste staan van hun klanten of voortvloeien uit het risicobeheer van de bank zelf. Risicobeheer is, als het goed is, dan ook een kerncompetentie van bankieren. Zelfs de meest elementaire bank loopt forse risico's.

13 Benes en Kumhof (2012).

14 Boonstra (2013).

15 De Financial Stability Board (2011) definieert schaduwbankieren als het systeem van kredietintermediatie waarbij verschillende entiteiten en activiteiten van buiten het reguliere banksysteem betrokken zijn. Zij verschaffen krediet – direct of als onderdeel van een keten – of faciliteren het proces van kredietintermediatie.

16 Broos *et al.* (2012).

17 Zie ook: Smolders (2012); Broos *et al.* (2012); Kerste *et al.* (2013).

Het is zelfs zo dat het feit dat banken dit doen bijdraagt aan het goed functioneren van de reële economie. Veel van deze risico's ontstaan namelijk, doordat banken risico's van klanten naar zich toe trekken en op professionele wijze beheren. Het nastreven van een risicoloze bank is daarom contraproductief; dat zou slechts betekenen dat de risico's weer bij de klanten worden belegd. Een goed voorbeeld hiervan is het eerder genoemde Chicago Plan. Dit plan houdt onder meer in dat spaargeld niet meer op korte termijn, laat staan direct, opvraagbaar is. Het plan maakt banken dus stabielier door het liquiditeitsrisico naar de spaarders te verschuiven.¹⁸

De grootste risico's ontstaan binnen het kernbedrijf van een bank, te weten bij de kredietverlening (kredietrisico) en uit de looptijd- en rentetermijntransformatie (liquiditeits- en renterisico). Het eventueel splitsen van banken in 'nutsbanken' en 'zakenbanken' levert echter noch bij de kredietverlening, noch bij de looptijd- en rentetermijntransformatie volledig risicovrije banken op. Sterker nog, bepaalde *investment-bank*-achtige activiteiten zijn voor banken van groot belang voor hun eigen risicobeheer. Hierboven is al toegelicht dat de uitzettingen en verplichtingen van banken doorgaans verschillende rentetermijnen kennen. Dit is een gevolg van de uiteenlopende behoeften van klanten ten aanzien van de looptijd van hun leningen en de beschikbaarheid van hun spaargeld. Het gevolg voor de bank is niet alleen het eerder beschreven liquiditeitsrisico, maar het levert voor de bank ook renterisico op. Zonder gebruik van derivaten zouden banken niet in staat zijn om dit risico adequaat te beheren.

7.4 Toezicht op banken

In Nederland is de minister van Financiën, samen met De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), eindverantwoordelijk voor het toezicht op het bankwezen. Nederland werkt sinds 2007 met het zogeheten 'Twin Peaks'-model, waarbij DNB het prudentiële toezicht uitvoert en de AFM het gedragstoezicht. Het prudentiële toezicht heeft betrekking op de stabiliteit van de bank en het financieel stelsel en uit zich bijvoorbeeld in voorschriften ten aanzien van de solvabiliteit en de liquiditeit. Het gedragstoezicht heeft onder andere betrekking op hoe de banken met hun klanten omgaan. Daarnaast houdt de Autoriteit Consument & Markt (ACM), waarin de vroegere Nederlandse Mededingingsautoriteit is opgegaan, toezicht op de concurrentie op de markt voor financiële diensten. De ACM beoordeelt onder andere of sprake is van economische machtsposities, of kartelvorming plaatsvindt en of nieuwkomers in voldoende mate tot de markt voor financiële diensten kunnen toetreden.

De wettelijke basis voor het toezicht is in ons land te vinden in de Wet financieel toezicht¹⁹ en in diverse Europese (toezicht)regels.²⁰ De invloed van Europa op het banktoezicht neemt de laatste jaren sterk toe, zozeer dat het primaat inmiddels in Brussel ligt. De beoogde vorming van de bankenunie, die in 2015 voor de grootbanken haar beslag moet krijgen, biedt hiervan een goede illustratie. De bankenunie wordt voor een belangrijk deel opgezet op basis van Europese verordeningen met een rechtstreekse werking. Een voorbeeld is de verordening voor de

18 Boonstra (2013).

19 In Nederland is de Wft de overkoepelende toezichtwet. De Wft is ingevoerd in 2006 en bundelt acht voormalige sectorale toezichtwetten. Sinds 2006 is de Wft meermalen geactualiseerd.

20 Voorbeelden van Europese regelgeving zijn de Bankenrichtlijnen – waaronder nu CRD 4 (implementatie in Europa van Basel 3; zie hierna) – en richtlijnen op het gebied van accounting. Het prudentiële toezicht op de werking van die richtlijnen in de Interne Markt ligt bij de Europese Bankautoriteit (EBA). Deze instelling heeft ook de taak om toezichtstandaarden te ontwikkelen. Het toezicht op individuele banken ligt bij nationale autoriteiten en - voor de grote banken - bij de ECB. Het gedragstoezicht is nog steeds nationaal georganiseerd.

kapitaalvereisten (CRR²¹). Deze staat geen nationale uitzonderingen of interpretaties toe en waarborgt daarmee een uniforme toepassing en een Europa-breed gelijk speelveld. Doordat de Europese financiële markten in de afgelopen decennia steeds meer geïntegreerd zijn geraakt en aanzienlijke risico's voor 'spillover'-effecten tussen de lidstaten bestaan, zijn de banken en hun toezichthouders ook steeds afhankelijker van elkaar geworden. Om die reden is een gelijke Europese aanpak een belangrijke randvoorwaarde geworden voor effectief banktoezicht.

Randvoorwaarden voor effectief toezicht

Het Basel Committee heeft zes algemene voorwaarden geformuleerd, waaraan effectief toezicht op banken moet voldoen:²² (1) solide macro-economisch beleid, (2) effectief beleid gericht op financiële stabiliteit, (3) een goed ontwikkeld stelsel van wet- en regelgeving – waaronder bijvoorbeeld ondernemingsrecht, faillissementsrecht en consumentenbescherming –, (4) een helder raamwerk voor crisismanagement, herstelplannen en resolutie, (5) adequate bescherming tegen systeemrisico's of de aanwezigheid van een publiek vangnet, en (6) effectieve marktdiscipline. De eerste vier voorwaarden spreken redelijk voor zich, de laatste twee behoeven wat meer uitleg. Daarna komt aan de orde hoe Nederland op de voorwaarden scoort. Ten aanzien van voorwaarde (5) acht het Basel Committee het van belang dat de volgende factoren goed geadresseerd worden: het risico dat het vertrouwen in het financiële systeem verloren raakt, beperking van besmettingsrisico's, minimalisering van verstoringen van marktsignalen (overheidssteun kan bijvoorbeeld concurrentie beperken en zo de prijszetting beïnvloeden) en zo veel mogelijk de marktdiscipline behouden (geen *bail-outs* dus, terwijl bij steunmaatregelen strenge eisen inzake herstructurering worden gesteld).

Marktdiscipline (voorwaarde 6 hierboven) hangt volgens het Basel Committee af van de beschikbaarheid van marktinformatie voor marktpartijen, van passende prikkels voor managers van financiële instellingen, van de *governance* van instellingen en van het al dan niet verstandig omgaan met overheidsgaranties om de kredietverlening te stimuleren. Als de overheid instellingen 'dwingt' om kredieten te verlenen en deze kredieten een bovengemiddeld risico hebben, dan wordt de marktdiscipline verstoord. Het Basel Committee raadt daarom aan om de voorwaarden van stimuleringsmaatregelen op dit vlak transparant te communiceren en om als overheid bereid te zijn om in dit geval instellingen te compenseren als de 'gedwongen' leningen geen goede performance laten zien. Dit laatste om gedwongen kredietverlening zo veel mogelijk te voorkomen en waar mogelijk uit te sluiten.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft in juni 2011 onderzocht in hoeverre ons land voldeed aan deze randvoorwaarden van het Basel Committee.²³ Naar het oordeel van het IMF is dat op hoofdlijnen het geval. Wel stelt het Fonds vast, mede op basis van eigen rapportages door DNB, dat het toezicht op de banken indringender moet worden. Zo constateert het IMF dat een cultuuromslag in het toezicht nodig is. Daarbij hoort bijvoorbeeld een meer proactief gebruik van de bevoegdheden en sanctiemiddelen die DNB al tot haar beschikking heeft. Een andere conclusie is dat de verdeling van de beschikbare toezichtcapaciteit voor de financiële sector meer in lijn gebracht zou kunnen worden met de mate van risico die de diverse instellingen respectievelijk sectoren in potentie vormen voor het gehele financiële systeem. Zo constateert het IMF dat DNB relatief veel capaciteit inzet voor toezicht op verzekeraars en pensioen-

21 CRR = *capital-requirements regulation*.

22 Basel Committee on Banking Supervision (2012).

23 Internationaal Monetair Fonds (2011).

fondsen, terwijl er relatief weinig capaciteit is om de buitenlandse activiteiten van de grootbanken te volgen.

Even belangrijk als prudentieel toezicht en een goede monitoring van mogelijke systeemrisico's is het toezicht op marktgedrag. Wanneer financiële instellingen met een niet-duurzaam verdienmodel werken, of hun zorgplicht schenden, kan dat eveneens tot grote problemen leiden. Een treffend voorbeeld is DSB Bank, die in de problemen kwam vanwege de zeer hoge kosten die in rekening werden gebracht bij verkochte verzekeringen, door het aan de man brengen van ondeugdelijke producten, en door overkreditering. Het IMF stelt wat dit betreft vast dat de AFM de afgelopen jaren veel prioriteit heeft gegeven aan het verbeteren van consumentenbescherming en van de transparantie in de markt voor financiële diensten. Het toezicht op marktgedrag vormt dan ook niet voor niets de tweede pijler in het toezichtmodel van de Twin Peaks.

Een volgend element om hier uit de IMF-rapportage te lichten, is het zogeheten 'three lines of defense'-model van DNB. De eerste verdedigingslijn bestaat daarbij uit interne controles, de procedures en de heersende cultuur van de zakeneenheden van een bank. De tweede lijn is het risicomangement van de bank. De derde verdedigingslijn is de auditfunctie, die de zakeneenheden en het risicomangement moet overzien. In het rapport wordt dit verder niet uitgewerkt, maar actuele ontwikkelingen bij SNS, Rabobank, ING en ABN Amro hebben laten zien dat er – ondanks de drie verdedigingslijnes – nog veel mis kan gaan. Dit onderstreept het belang van het trekken van lessen uit de inmiddels opgedane ervaringen. In elk geval twee van die lessen lijken te zijn: vergroting van transparantie en vereenvoudiging van de structuur van organisaties.²⁴

In zijn rapport adviseert het IMF ook om het huidige crisisinstrumentarium uit te breiden, het toezicht op internationaal opererende groepen te versterken en om meer structureel gegevens bij te houden. Verder is het belangrijk dat het toezicht op onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd. Daarnaast raadt het IMF aan om de wettelijke aansprakelijkheid van de toezichthouders te beperken.²⁵

Behalve de zes opgesomde randvoorwaarden, kunnen nog enkele aanvullende voorwaarden voor effectief toezicht worden geformuleerd. Ten eerste is het belangrijk dat de aan banken gestelde eisen, zoals de zwaardere solvabiliteitsvereisten, geleidelijk worden ingevoerd en dat er voldoende tijd is om ze te implementeren. Dat geldt zowel voor het pad naar hogere BIS-ratio's als voor de tegenwoordig door velen bepleite hogere ongewogen kapitaalratio. Banken hebben in beginsel drie manieren om hun vermogensratio's te verhogen.

De eerste optie die een bank heeft om haar eigen vermogen aan te vullen is het inhouden van winst. Dit vereist een winstgevendheid die voldoende is om niet alleen een groei van de kredietverlening te faciliteren, maar bovendien een additionele groei van het eigen vermogen te bewerkstelligen. In een tijdperk waarin hoge voorzieningen voor kredietverliezen de winstgevendheid van banken onder druk zetten, kan de winst alleen worden opgevoerd door de rentemarge te vergroten, klanten een groter deel van de kosten in rekening te brengen of de kosten zelf te beperken. De twee eerstgenoemde mogelijkheden worden bemoeilijkt wanneer onderlinge concurrentie de winstmarge van banken onder druk zet. Dan resteert bankbestuurders het mes in de kosten te zetten. Zeker ten aanzien van de arbeidskosten vereist dit de nodige zorgvuldigheid en overleg met vertegenwoordigers van de vakorganisaties.

²⁴ Knot (2013).

²⁵ Een wettelijke regeling ter beperking van de aansprakelijkheid van toezichthouders is in Nederland inmiddels van kracht geworden.

De tweede optie om het eigen vermogen te versterken, die naar zijn aard vooral openstaat voor beursgenoteerde banken, is nieuwe aandelen uit te geven. Overigens zullen de zittende aandeelhouders daar niet blij mee zijn, omdat de winst per aandeel daalt. Denkbaar is weliswaar dat de overheid aandelenemissies en een dividendstop voorschrijft, wanneer een bank nog niet aan de kapitaal eis(en) voldoet,²⁶ maar om een gelijk speelveld te behouden vereist dit een internationaal uniforme aanpak. Dat zal, nog meer dan nu het geval is, zijn beslag moeten gaan krijgen in het Europese banktoezicht. Coöperatieve banken bevinden zich ten aanzien van mogelijkheden tot kapitaalversterking overigens in een bijzondere positie. Weliswaar kunnen ook zij extra vermogen aantrekken, zoals wordt geïllustreerd door de recente aankondiging van de Rabobank, dat haar ledencertificaten vanaf eind januari 2014 verhandelbaar zullen zijn aan de effectenbeurs. Deze certificaten tellen mee bij het kern-Tier 1-vermogen. Door de beursnotering kunnen behalve de leden van de Rabobank ook institutionele partijen, zoals pensioenfondsen, in de certificaten handelen. Dit vergroot de markt voor deze instrumenten en daarmee de mogelijke plaatsingscapaciteit.

Toch kunnen coöperatieve banken langs deze weg geen ongelimiteerde hoeveelheden risicodragend kapitaal aantrekken. Het is vergeleken met versterking van de buffers via ingehouden winsten een relatief dure vorm van kapitaal. Ten tweede gaat het hierbij om vermogen dat de verstrekkers ervan geen zeggenschap geeft. De zeggenschap is bij Rabobank Nederland verbonden aan het lidmaatschap en berust daarmee bij de aangesloten banken en niet bij de houders van certificaten. Dit beperkt de potentiële omvang van het instrument.

De tweede optie is ook begrensd voor staatsbanken. Het eigen vermogen versterken bij banken in handen van de staat of lagere overheden, vergt miljardeninjecties vanuit publieke middelen in een tijd waarin bijna alle overheden bezig zijn hun begroting beter op orde te krijgen.

De laatste optie om de vermogensratio's op te krikken is verkorting van de balans. Dit kan door het afstoten van activa, zoals deelnemingen en buitenlandse activiteiten, het securitiseren van kredieten of – als dit alles onvoldoende zoden aan de dijk mocht zetten – het afremmen van de groei in de activiteiten – dus vermindering van de kredietverlening. Het verkopen van activiteiten is in het huidige tijdsgewricht niet eenvoudig, al leert de ervaring van zowel ING als Rabobank dat het mogelijk is. Wel kent ook deze weg zijn eigen hindernissen. Het afstoten van activiteiten kan erin uitmonden dat diversificatievoordelen verloren gaan, waardoor een bank per saldo minder stabiel wordt.

In de praktijk zal een bank, indien mogelijk, kiezen voor een combinatie van de drie hierboven geschetste opties. Al deze opties kosten evenwel tijd. Overhaaste invoering van met name hogere kapitaalvereisten voor banken kan gezien het bovenstaande leiden tot verstoringen in het primaire proces van banken en/of extra druk op de kredietverlening zetten. Verder moeten maatregelen geen nieuwe verkeerde prikkels meebrengen. Dit speelt bijvoorbeeld rond het depositogarantiestelsel (zie hierna). Daarnaast mogen nieuwe maatregelen er niet toe leiden dat het goede uit het oude regime naar de achtergrond wordt verdrongen. In dit kader kan de nadruk op de ongewogen leverage ratio ertoe leiden dat onvoldoende wordt onderkend dat een stelsel met toezicht op naar risico gewogen activa banken goede prikkels geeft om hun buffers in lijn te brengen met het risico van door hen ontplooidde activiteiten. Algemene banken zullen zich vanwege deze nieuwe regels meer gaan richten op minder risicovolle activiteiten.²⁷ Daarnaast zijn er banken die bewust een hoger risicoprofiel kiezen en meer buffers aanhouden.

26 Bijlsma en Zwart (2010).

27 Nederlandse Vereniging van Banken (2013).

Ten slotte is het van belang, dat de uitgangspunten van het toezicht gehandhaafd blijven. Dit betekent: bestendig gebruik van bevoegdheden, waarbij de toezichthouder zo veel mogelijk kiest voor uniforme normen en een gelijke naleving daarvan. Het principe *same business, same rules*, het hanteren van een *single rulebook* en de toezichtstandaarden die de Europese Bankautoriteit ontwikkelt, zijn daarbij bijvoorbeeld belangrijke elementen.

Bij dit alles moeten banken voldoende ruimte behouden om hun klanten maatwerk te kunnen bieden. Dit vereist voor wat betreft het gedragstoezicht een combinatie van zowel uniforme, gedetailleerde regels als meer open normen, waaraan de bank zelf nader invulling kan geven bij het bedienen van haar klanten. Een goed voorbeeld is het verstrekken van een hypotheek aan een zelfstandige zonder personeel (zzp'er), wanneer deze weliswaar geen vast inkomen heeft, maar wel een voldoende lange *track record* kan laten zien van inkomsten en beschikt over een goede en goed gevulde orderportefeuille. Strikte toepassing van regels zal in zulke gevallen geen soelaas bieden. Wanneer banken zelf een risico-inschatting maken en succesvolle zzp'ers weten te identificeren, is dat een betere oplossing. Iets soortgelijks geldt voor de financiering van een ondernemingsplan. De beoordeling van de kredietaanvraag kan het beste geschieden op basis van ervaring, vooruitzichten van de sector en het vertrouwen dat de bank in een ondernemer heeft.

Tot slot is voor effectief toezicht een zorgvuldige afweging noodzakelijk tussen de kosten en de baten van toezicht.²⁸ Meer toezicht is niet *per se* beter. Te veel toezicht kan leiden tot maatschappelijke kosten en doorschieten in 'zero tolerance' en risico-aversie. Het gaat er dus om hierin een juiste balans te vinden.

7.5 Beleidsreactie

In reactie op het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis zijn eerst enkele ad hoc maatregelen genomen, die de acute paniek moesten bezweren. Dat betrof de verhoging van de garantielimit van het depositogarantiestelsel, de nationalisatie van ABN Amro, het verlenen van kapitaalsteun aan ING, SNS Bank en de verzekeraar AEGON, en de instelling van een garantie op interbancaire leningen. Later kwam daar een tweede steunronde voor ING bovenop, alsmede een overheidsgarantie voor haar portefeuille van Amerikaanse zogeheten Alt-A-hypotheeken (januari 2009). Daarna volgden nog de invoering van de bankenbelasting (2012), maximering van bonussen in de financiële sector (2013) en de invoering van een crisishelling, waarvan de opbrengst is bedoeld voor de financiering van de nationalisatie van SNS Bank (2013). Niet al deze maatregelen zijn even belangrijk. De bankenbelasting is vooral een strafmaatregel (al is deze door de politiek verkocht als een vergoeding voor de impliciete staatsgarantie), maar heeft geen enkele positieve invloed op de stabiliteit van het bankwezen. Integendeel, doordat zij een negatieve invloed heeft op de winstgevendheid, en daarmee op de reserveringscapaciteit van het bankwezen, zet de bankenbelasting een in potentie stevige rem op de groei van de kredietverlening.²⁹ Van recente ingrepen in de beloningsstructuur bij de banken, waardoor langetermijndoelen meer nadruk krijgen, en van de zogeheten 'claw back' van prestatiebeloningen als het misgaat, mag worden verwacht dat zij enkele prikkels tot het nemen van risico's wegnemen. In dit kader kan worden gedacht aan het elimineren van beloningen voor transacties die een voordeel opleveren voor de persoon die deze afsluit, maar waarbij deze naderhand geen gevolgen ondervindt van een eventueel later verlies. Dit wordt in Europese regelgeving geadresseerd en Nederland gaat die regels ook invoeren. Daarop vooruitlopend voeren banken die regels al zelf

28 Boonstra en Bruinshoofd (2012).

29 KPMG (2012).

in. Wel vrezen de Nederlandse banken dat de in ons land voorgestelde beperking van de variabele beloning tot maximaal 20 procent van het vaste inkomen, het voor de Nederlandse banken onevenredig lastig maakt om op de internationale arbeidsmarkt te concurreren bij het aantrekken van hoogwaardige specialisten.

Hierna passeren enkele 'grote' ingrepen in het toezicht op de banken de revue. Het gaat achtereenvolgens om de aanpassingen in het depositogarantiestelsel, het nieuwe regime van Basel 3 en de voorstellen van de Commissie Structuur Nederlandse Banken (de 'Commissie-Wijffels').

Aanpassingen van het depositogarantiestelsel

Op 3 oktober 2008 greep de Nederlandse overheid in, door het in zware problemen geraakte Fortis/ABN Amro te nationaliseren. Deze ingreep vormde de eerste stap in een reeks van steunmaatregelen. Kort daarop werd de eerste structurele maatregel in reactie op het uitbreken van de financiële crisis genomen: de limiet van het depositogarantiestelsel (DGS) werd per direct verhoogd tot € 100.000 per rekeninghouder per bank. Deze maatregel is naderhand wettelijk verankerd. Daarnaast zijn voorstellen ontwikkeld om het Nederlandse DGS te hervormen van een *ex post* omslagstelsel tot een *ex ante* gefinancierd systeem. Deze maatregel was boven alles ingegeven vanuit de optiek van consumentenbescherming en om het geschonden vertrouwen in het bankwezen te herstellen. Bezien vanuit de invalshoek van financiële stabiliteit is de maatregel een gemengde zegen. Aan een DGS zitten namelijk zowel voor- als nadelen.³⁰ Het belangrijkste voordeel is uiteraard dat spaarders zich tot het gegarandeerde bedrag (het garantieplafond) geen zorgen hoeven te maken over de veiligheid van hun spaargeld. Dit is niet alleen belangrijk voor de gemoedsrust van de consument, maar het bevordert op zichzelf ook de financiële stabiliteit. De nadelen van een DGS voor de financiële stabiliteit zijn echter eveneens aanzienlijk. Het vermindert de risico-alertheid van spaarders bij de keuze van de bank waar zij hun spaargeld naartoe brengen. Dit vermindert de discipline die vanuit de spaarmarkt op de banken wordt uitgeoefend, wat op zijn beurt banken er weer toe kan aanzetten om zich risicovoller te gaan gedragen. Ten slotte kan de aanwezigheid van een DGS een aanzuigende werking hebben op slechte banken.³¹

Academisch onderzoek wijst uit dat de balans tussen voor- en nadelen verschuift, naarmate het garantieplafond hoger wordt. Hoe hoger dit plafond is, hoe zwaarder de nadelen wegen. Vanaf een zeker niveau gaan de nadelen overheersen.³² Het huidige plafond van € 100.000 is vanuit stabiliteitsoogpunt te hoog. Andere sinds 2008 ingezette hervormingen van het DGS, zoals het instellen van een *ex ante* gefinancierd stelsel met een (per bank) naar risico gedifferentieerde premieheffing, gaan overigens wel in de goede richting. Dit stelsel zorgt ervoor dat alle banken, dus ook de banken die uiteindelijk in problemen komen, in de periode voordat die problemen zich manifesteren naar evenredigheid premies voor de verzekering hebben afgedragen.

Het nieuwe kapitaal- en liquiditeitsregime: Basel 3

De nieuwe en fors aangescherpte voorschriften van het Basels toezichtcomité (Basel 3) en de vastlegging daarvan in Europese wetgeving (CRD IV) zullen al in hoge mate voorzien in een

30 Boonstra (2011); Groeneveld (2009).

31 Kool en Gerritsen (2010).

32 Barth *et al.* (2004); Ioannidou en De Dreu (2006).

stabiel bankwezen.³³ De belangrijkste bepalingen betreffen ten eerste de geleidelijke invoering van zwaardere vermogens-eisen voor alle banken. Onder het oude regime gold een minimale vermogens-eis van 8 procent van de naar risico gewogen activa (*risk-weighted assets*, RWA). In vergelijking met het oude regime moeten banken eveneens meer eigen vermogen aanhouden tegenover derivatenposities. De helft van het eigen vermogen moest voorheen bestaan uit zogeheten kernkapitaal (ingehouden winst en uitgegeven aandelen). Onder Basel 3 geldt een effectieve minimale solvabiliteits-eis van 10,5 procent van de RWA, waarvan 6,5 procentpunt kernkapitaal. De banken mogen van de toezichthouders tot 2019 de tijd nemen om deze buffers op te bouwen. In een opgaande conjunctuur moeten banken extra vermogensbuffers, zogeheten anticyclische buffers, vormen. De druk op de banken om sterkere buffers op te bouwen is echter een stuk zwaarder dan dit tijdspad doet vermoeden, doordat verstrekkers van vreemd vermogen eisen dat dit percentage al veel eerder wordt gehaald. In de praktijk streven de banken trouwens naar een aanmerkelijk hogere solvabiliteit. Hierbovenop eist de toezichthouder dat het totale eigen vermogen van de banken minimaal gelijk is aan 3 procent van het *ongewogen* balanstotaal. Deze eis heeft betrekking op de zogeheten 'leverage ratio'.

Basel 3 introduceert verder internationaal geharmoniseerde liquiditeits-eisen, waarin de *liquidity coverage ratio* (LCR) en de *net stable funding ratio* (NSFR) centraal staan. De eis met betrekking tot de LCR zorgt ervoor dat banken voldoende zeer liquide activa aanhouden om de uitstroom van middelen in een zwaar stressscenario gedurende dertig dagen op te kunnen vangen. De eis met betrekking tot de NSFR beperkt de looptijdtransformatie van de banken door te eisen dat de looptijd van de funding van de banken meer in overeenstemming wordt gebracht met die van de uitzettingen. Dit heeft iets dubbels: transformatie van looptijden door kort in te lenen en lang uit te lenen, is juist een kerntaak van banken. Anderzijds is een bedrijfsmodel waarbij te veel geleend wordt op korte financiering niet houdbaar. Het komt dus neer op de maatvoering.

Voorstellen Commissie-Wijffels

Het rapport van de zogeheten Commissie-Wijffels biedt een specifieke aanvulling op de voorstellen van Basel 3 en andere al ingevoerde maatregelen (zie onder) voor Nederlandse banken.³⁴ Het voert buiten het bestek van dit hoofdstuk om alle aanbevelingen van de Commissie-Wijffels individueel te benoemen, laat staan die te bespreken. Op deze plaats zijn de volgende aanbevelingen van belang.

Ten eerste pleit de commissie voor een stabiel bankwezen in die zin, dat de banken en het bankwezen hun functies goed vervullen en bestand zijn tegen schokken. Daartoe dienen de banken zodanig te zijn gekapitaliseerd en gestructureerd dat de kans dat zij opnieuw een beroep op staatssteun moeten doen zo veel mogelijk beperkt blijft. Daarbij wordt onderkend dat Nederlandse banken in staat moeten zijn om de internationale activiteiten van het bedrijfsleven te financieren en te ondersteunen. Risico's die geen verband houden met het bedienen van klanten dienen daarentegen zo veel mogelijk te worden vermeden. Dit betekent voor algemene banken die deposito's aantrekken én tegelijkertijd een grote afdeling voor zakenbankieren hebben, invoering van een plicht om de handelsactiviteiten af te scheiden. De Commissie-Wijffels sluit zich aan bij het voorstel van de door de Europese Commissie ingestelde Commissie-Liikanen om voor zakenbankactiviteiten die meer dan 100 miljard euro bedragen, dan wel meer dan 20

33 Basel Committee on Banking Supervision (2012); Smolders (2011)

34 Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013).

procent van de balans uitmaken, zo'n afscheiding te verlangen.³⁵ Het rapport van de Commissie-Liikanen bevat verder een pleidooi voor een bancaire sector die zo divers mogelijk is naar omvang van banken, doelgroepen, nationale of internationale oriëntatie, eigendomsstructuur en land van herkomst. Deze elementen komen ook terug in het rapport van de Commissie-Wijffels. Zij bepleit privatisering van de banken die op dit moment in handen van de staat zijn, zodra de omstandigheden dit toelaten. Verder wil de commissie de impliciete staatsgaranties en de daarmee samenhangende fundingvoordelen voor systeembanken zo veel mogelijk wegnemen, via een goed gestructureerd 'bail-in'-regime. *Bail-in* vergroot, zoals in onderdeel 7.3 is besproken, de absorptiecapaciteit van banken bij externe schokken en grote incidentele verliezen, waardoor de belangen van de belastingbetaler beter gewaarborgd zijn. Keerzijde is dat *bail-in* hogere kosten meebrengt, doordat beleggers in door banken uitgegeven schuldpapier een hogere risicovergoeding zullen vragen. Het is denkbaar, dat dit zich vertaalt in hogere kosten van de dienstverlening. De hogere absorptiecapaciteit kan de risicopremie op ander achtergesteld papier daarentegen juist verlagen. De praktijk zal moeten uitwijzen wat de optelsom van deze effecten is.

De Commissie-Wijffels kijkt verder nadrukkelijk naar de manier waarop banken hun klanten bedienen. In dit kader pleit zij voor het ontwikkelen en verplicht stellen van standaardproducten voor specifieke consumentenproducten, zoals hypothecaire leningen en pensioenvoorzieningen. Om de funding van banken stabiel te maken en eventueel tot een lagere hypotheekrente te komen, wil de commissie toe naar de oprichting van een Nationaal Hypotheek Instituut. Dit instituut kan hypothecaire kredieten van banken overhevelen naar institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen. Inzake de woningmarkt pleit de commissie tevens voor een lagere wettelijke maximumnorm voor hypothecaire kredietverstrekking ('*loan-to-value*'-ratio, LTV-ratio) tot 80 procent van de woningwaarde. Deze maatregel staat overigens ver van de huidige praktijk en invoering ervan is in de huidige situatie op de nationale woningmarkt ook niet goed mogelijk.³⁶ Gelukkig bepleit de commissie een geleidelijke invoering van deze lagere toegestane LTV-ratio, in combinatie met gerichte hervormingen van de woningmarkt en de introductie van een vorm van bouwsparen.

Tot slot bepleit de commissie in lijn met Basel 3 versterking van de kapitaalbuffers op een manier die niet leidt tot beperking van de kredietverlening. Daarbij stelt zij voor om de bankenbelasting te heroverwegen, omdat die een ongunstig effect heeft op de opbouw van meer eigen vermogen door banken. Over de hele linie kan worden gesteld dat de voorstellen van de Commissie-Wijffels, in combinatie met het nieuwe toezichtregime Basel 3, zeker zullen bijdragen aan een stabiel bankwezen. Een paar thema's worden hierna nader belicht.

Europese bankenunie zal bijdragen aan stabiliteit en concurrentie

Voltooiing van de Europese bankenunie is een bouwsteen van de Europese hervorming van de financiële sector. Meer Europees toezicht op het bankwezen zal bijdragen aan egalisatie van het speelveld en leiden tot een stabiel bankwezen, doordat straks overal in Europa dezelfde normen gelden en de autoriteiten slagvaardiger grensoverschrijdend kunnen optreden. Ook hier geldt dat een zorgvuldige vormgeving uiterst belangrijk is.

Bij de vorming van de Europese bankenunie speelt om te beginnen dat Europa nog veel zwakke banken telt. Het is van belang dat de lidstaten eerst hun eigen bankwezen structureel gezond maken, alvorens hun banken in te varen in de bankenunie. In dit kader is de zogeheten

35 Commissie-Liikanen (2012).

36 Boonstra en Van Dalen (2013).

Asset Quality Review, die in het najaar van 2013 van start is gegaan, essentieel. Verder bestaat in vrijwel alle lidstaten van de Economische en Monetaire Unie een stevige en directe financiële band tussen nationale overheden en banken. Dit betekent dat als een overheid met haar financiën in de problemen komt zij het bankwezen – dat in door die nationale overheid uitgegeven obligaties heeft belegd – hierin meesleept, terwijl een verzwakt bankwezen omgekeerd al snel om hulp bij de overheid in kwestie zal aankloppen. Zolang deze situatie – waarin overheden en banken in een potentieel dodelijke omhelzing zijn verwickeld – blijft bestaan, kleven nadelen aan Europese garantiemechanismen.³⁷ De bankenunie is wel een stap in de gewenste richting van een ontvlechting van nationale overheden en bankensectoren. De ECB en de Europese resolutieautoriteit kunnen naar verwachting in geval van nood nu echter nog niet de echt grote systeembanken Europees afwikkelen, aangezien de resolutiefondsen nog opgebouwd moeten worden en doordat *bail-in* nog niet ingevoerd is. Ook systeemproblemen met een hele categorie van banken, zoals bij de vastgoedcrisis, zijn nog lastig op die manier het hoofd te bieden. Ontegenzeggelijk is er echter wel een instrument bijgekomen, dat ingezet kan worden.

Een belangrijke toevoeging aan het palet van instrumenten voor toezichthouders en overheden om in te grijpen bij problemen zal bestaan uit de in te voeren Europese resolutieprocedure, waarbij op termijn één Europees resolutiefonds groeit. Uit dit fonds kan worden geput, als een bank moet worden afgewikkeld. Hier speelt natuurlijk de angst bij de financieel sterkere lidstaten dat zij, via dit centraal te vullen fonds, uiteindelijk toch gaan opdraaien voor de kosten van het afwikkelen van banken in zwakke lidstaten. De laatste stand van zaken in dit debat is overigens bemoedigend. De meest waarschijnlijke uitwerking komt neer op een opdeling van dit resolutiefonds in nationale compartimenten, waarbij in geval van ingrijpen het nationale compartiment van de betrokken lidstaat als eerste wordt aangesproken. Deze ‘*first loss*’ in het fonds zal de betrokken overheden stevig prikkelen om nationaal naar een oplossing te zoeken. Pas wanneer het nationale compartiment leeg is, zullen andere lidstaten gaan meebetalen. Van één gedeeld Europees resolutiefonds – dus met een grote mate van mutualisatie van risico’s – zal bovendien pas sprake zijn, wanneer alle nationale compartimenten goed gevuld zijn. Die situatie zal eerst na een jaar of tien zijn bereikt. In de tussentijd blijven impliciete staatsgaranties van kracht, al wordt het bankwezen door de in gang gezette maatregelen een stuk stabiel. Verder kan een bankenunie alleen effectief zijn, wanneer niet alleen het toezicht op de banken, maar ook de bevoegdheid tot ingrijpen (resolutie) op Europees niveau is georganiseerd.

Vorming van de Europese bankenunie vraagt tot slot om introductie van een mogelijkheid om in beroep te kunnen gaan tegen beslissingen van de Europese Centrale Bank, bijvoorbeeld door een speciale kamer in te stellen bij het Europese Hof voor beroepszaken op het gebied van de bancaire sector.

Financiële biodiversiteit

Financiële biodiversiteit vergroot de stabiliteit van het financiële stelsel, doordat zij een ‘verzekering’ biedt tegen, achteraf gezien, verkeerd gemaakte keuzen om bepaalde businessmodellen te zeer te laten groeien. Op voorhand is niet zeker welk model het meest solide is, maar door te stimuleren dat voldoende diversiteit bestaat, wordt er een zo goed mogelijke uitgangssituatie gecreëerd. De huidige crisis laat een verschillende impact op bestaande businessmodellen zien. Zo is bijvoorbeeld het ‘*originate to distribute*’-model hard geraakt. Dat geldt ook voor banken die te veel vertrouwden op kortetermijnfunding van hun langetermijnnuitzettingen.

37 Boonstra (2012).

Coöperatieve banken tonen in het algemeen minder schommelingen in hun resultaat dan commerciële banken, vanwege met name hun doorgaans relatief geringe(re) activiteiten in het zakenbankieren.³⁸ Dit vloeit voort uit de aard van het coöperatieve bankbedrijf, dat sterk gericht is op het bedienen van consumenten en het midden- en kleinbedrijf. Dit betekent ook dat vanwege de relatieve nadruk op het kernbedrijf de resultaten wel relatief sterk onder invloed staan van het conjunctuurverloop. Coöperatieve banken kennen in het algemeen een voorzichtig risicoprofiel, mede omdat zij hun strategische keuzen aan de relatief veelal behoudende leden van de coöperatie moeten voorleggen. Verder hebben coöperatieve banken in vergelijking met banken met aandeelhouders minder opties om hun eigen vermogen snel te vergroten. Winstinhouding is de belangrijkste bron van hun eigen vermogen. Dat noopt tot voorzichtigheid, nog los van alle ideeën over de betekenis van de eigendomsstructuur. Verder speelt mee dat het in de *governance* van coöperatieve banken vooral de leden zijn die belangrijke zeggenschap hebben.³⁹ Hun 'rendement' bestaat vooral uit continuïteit van een kwalitatief goede dienstverlening. Het streven naar maximalisatie van de winst op korte termijn, wat gepaard gaat met een hoger risicoprofiel, is niet in hun langetermijnbelang.⁴⁰

Het is voor de stabiliteit van een financieel stelsel in elk geval van belang dat het banken met een uiteenlopende oriëntatie kent. Zo'n financiële biodiversiteit draagt bij aan de kwaliteit van een financieel stelsel. Een divers bestel dat is opgebouwd uit banken met een uiteenlopende oriëntatie in termen van risicoprofiel, klantoriëntatie, *governance*, omvang en activiteiten is naar zijn aard stabielere dan een eenzijdig samengestelde bankensector.

Klantbelang centraal

De afgelopen jaren is verschillende malen gebleken dat niet alle financiële instellingen primair in het belang van hun klanten handel(d)en. Om het vertrouwen in de sector te herstellen, is het belangrijk dat in de toekomst alle financiële dienstverleners het klantbelang weer vooropstellen. Dat vergt een andere opstelling, en soms ook een andere cultuur binnen de banken. Hier speelt natuurlijk de AFM, die is opgericht voor het gedragstoezicht, een belangrijke rol. Het centraal stellen van de klant is geen sinecure. De belangen van diverse groepen klanten lopen namelijk niet altijd parallel. Een spaarder hecht eraan snel bij zijn geld te kunnen komen, een geldnemer wil juist dat de bank hem garandeert dat hij lang over het geleende geld kan beschikken. Spaarders willen graag een zo hoog mogelijke rente ontvangen, terwijl geldnemers juist zo min mogelijk rente op hun lening willen betalen. Die belangen staan dus op gespannen voet met elkaar en de bank moet daartussendoor laveren.

Daarnaast moet een bank zich ervan vergewissen dat een klant zelf niet maatschappelijk onverantwoord bezig is. Het weigeren van een krediet voor het kappen van regenwoud is niet in het belang van de klant (de aanvrager van het krediet), maar wel maatschappelijk verantwoord. 'Het klantbelang centraal stellen' betekent in de praktijk dus vooral dat een bank naar eer en geweten de diverse belangen, zowel die van de klanten als het bredere maatschappelijke

38 Mooij en Boonstra (2012).

39 In de praktijk ligt dit overigens genuanceerder dan het hier is verwoord. Bijvoorbeeld de Rabobank kent een ingewikkelde bestuursstructuur waarin enerzijds de collectiviteit van de aangesloten banken veel macht bezit, maar tegelijkertijd het bestuurscentrum (Rabobank Nederland) namens het collectief toezicht uitoefent op de individuele aangesloten banken. Daarbij oefent zij het opgedragen toezicht op de lokale banken uit. Het resultaat is een complex machtsevenwicht. Het voert buiten het bestek van deze bijdrage om uitgebreid stil te staan bij de *governance* van de Rabobank. Zie Vogelaar (2012) voor een uitgebreidere beschrijving.

40 Lewellyn (2012).

belang, moet afwegen en openheid moet geven over de daarbij gemaakte keuzen. Het palet aan producten van een bank moet zijn ontwikkeld vanuit de klantbehoefte, met transparante en eerlijke voorwaarden. Daarbij moeten klanten in staat worden gesteld om hun eigen verantwoordelijkheid beter te kunnen nemen.

De veranderende opstelling van toezichthouders, die in reactie op de crisis in toenemende mate terugvallen op zogeheten ‘rule based’ toezicht, beperkt de mogelijkheden voor een bank om haar klanten maatwerk te leveren. Op termijn komt er hopelijk zicht op een alternatieve benadering, waarbij banken weer meer ruimte krijgen om via maatwerk extra klantwaarde te leveren, maar waarbij – als klanten door aantoonbaar verwijtbaar gedrag van hun bank in de problemen komen – daar zwaardere sancties jegens die bank tegenover staan.

7.6 Tot besluit

Zullen de inmiddels genomen maatregelen op het gebied van het toezicht, nationaal en internationaal, leiden tot een stabiel bankwezen? Deze vraag kan in beginsel bevestigend worden beantwoord, al passen hierbij de nodige slagen om de arm.

Ten eerste wordt veel verwacht van uiteenlopende cultuurprogramma's, die alle grootbanken in gang hebben gezet. Recente ervaringen hebben laten zien dat (ook) het bankwezen niet immuun is voor misstanden. Tegelijkertijd geeft het evenmin pas om een karikatuur van het bankwezen te maken. Daar werken voor het overgrote deel heel gewone mensen, helaas met soms minder positieve drijfveren die de soort eigen zijn. Dus hoewel een cultuurprogramma zeker in positieve zin kan bijdragen aan het ethisch besef van bankmedewerkers en een groter besef van de impact van hun handelen, mogen hier geen alles oplossende wonderen van worden verwacht. Zo beschouwd is het belangrijk om daarnaast meer grip op risico's te organiseren, buffers te versterken en de voorwaarden te scheppen die de handelingssnelheid van toezichthouders kunnen vergroten. Een mix van een preventieve en een curatieve benadering dus. De handelingssnelheid kan bijvoorbeeld vergroot worden via opgestelde herstel- en resolutieplannen en door meer bevoegdheden aan toezichthouders te geven. Op al deze fronten worden grote vorderingen gemaakt, zoals in het voorafgaande is toegelicht.

Ten tweede moet veel van het voorgenomen beleid nog worden geïmplementeerd. Goede invoering van de grote hoeveelheid in de afgelopen tijd uitgevaardigde regelgeving vormt een belangrijke uitdaging voor beleidsmakers, toezichthouders en de bankensector zelf. Overhaaste invoering of fixatie op het voldoen aan de regels alleen zal de risico's in elk geval niet doen verdwijnen, of doen verschuiven naar minder gereguleerde sectoren.

Ten derde is het van belang dat een cross-sectorale aanpak in regelgeving en toezicht wordt bewerkstelligd. Tot dusver ligt veel nadruk op subsectoren binnen het financieel bestel, met afzonderlijke regels voor banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen en pensioenfondsen. Veel financiële instellingen combineren twee of meer van deze activiteiten, waardoor zij met verschillende toezichtregimes te maken hebben. Ook vanuit het perspectief van investeerders en consumenten zijn deze activiteiten, en de daaruit voortvloeiende rendementen en risico's, met elkaar verbonden. Veel hypotheekproducten zijn tegenwoordig niet alleen een lening, maar daarnaast tevens een spaarvorm (via de aflossingen) en een beleggingsproduct, wanneer tegenover de lening vermogen wordt opgebouwd, zoals bij de spaar- en beleggingshypotheeken.⁴¹ Voor een investeerder in kredietsecuritisaties gelden eveneens verschillende regimes tegelijkertijd. Deze problematiek stelt toezichthouders voor een stevige uitdaging.

41 Hypotheekproducten worden overigens eenvoudiger, nu voor nieuwe toetreders op de markt voor koopwoningen alleen nog de traditionele annuïtaire hypotheekvorm fiscaal wordt ondersteund.

Ten vierde is betere internationale afstemming van regelgeving en toezicht noodzakelijk. Niet alleen afstemming binnen Europa, maar ook tussen de grote blokken Europa, de Verenigde Staten, Azië en Rusland. De ontwikkeling dat de G20 steeds meer de drijvende kracht wordt achter de grote hervormingen in de financiële sector is wat dit betreft zeer welkom. Financiële markten zijn dermate met elkaar verweven, dat financiële arbitrage een gegeven is. Grensoverschrijdende besmettingsrisico's, als het ergens in de wereld misgaat, zijn zeer reëel. Dit is op zichzelf niets nieuws. Grensoverschrijdende financiële crises kwamen decennia, zelfs eeuwen geleden al voor.⁴² Wel is de internationale financiële vervlechting tussen landen tijdens de jongste globaliseringsgolf groter dan ooit geworden.⁴³ Verhoging van kapitaaleisen, aanpak van *too big to fail*, centrale clearing van derivaten, het toezicht op schaduwbankieren en het beleid ten aanzien van rating agencies vragen om een internationale aanpak en staan daarom terecht op de agenda van de G20.⁴⁴

Deze kanttekeningen ten spijt mag wel worden verwacht dat, als alle voorgenomen maatregelen zijn ingevoerd, het financiële stelsel aan stabiliteit heeft gewonnen. Zwaarder gekapitaliseerde banken, die zich ook nog eens een stuk behoudender opstellen in hun activiteiten, zullen per definitie minder risicovol zijn dan veel banken voor 2008 waren. Strenger toezicht in combinatie met een beloningsbeleid dat gericht is het behalen van langetermijndoelen zal er eveneens aan bijdragen dat banken minder snel in de problemen raken. Mocht het dan onverhoopt toch nog eens fout gaan bij een of meer banken, dan zullen de mogelijkheid tot *'bail-in'* en een stevig depositogarantiestelsel op Europees niveau ervoor zorg dragen dat de belastingbetalers zeer lang buiten schot kunnen blijven.

Dit alles is goed nieuws. Toch kunnen de huidige en eventueel nog te nemen maatregelen het verschijnsel financiële crisis niet voor eens en altijd uitbannen. Risicovrij bankieren bestaat naar zijn aard niet. Sommige risico's worden groter, zoals bijvoorbeeld die van cybercrime. Nieuwe banken met wellicht totaal andere verdienmodellen zullen zwakke banken wegduwen uit het stelsel. Als systeembanken bepaalde risicovolle activiteiten afstoten, komen deze elders in het systeem terecht en kunnen zij op enig moment toch onverwacht weer opspelen. En hypes kunnen ook zonder medewerking van banken in financiële zeepbellen ontaarden. Financiële markten kunnen een belangrijke bron van financiële cycli zijn. Conjunctuurcycli zijn inherent aan een markteconomie. Soms gaat een neerwaartse conjunctuur gepaard met een financiële crisis. De kans dat dit nooit meer zal gebeuren is vrijwel gelijk aan nul.⁴⁵ Maar dat neemt niet weg dat, als alle voorgenomen maatregelen met de juiste maatvoering qua omvang en tempo worden ingevoerd, het bankwezen van de toekomst minder kwetsbaar is dan dat van vóór 2008 en in staat moet worden geacht om de meeste klappen zelf op te vangen.

42 Reinhart en Rogoff (2009).

43 Boonstra (2008).

44 Financial Stability Board (2013).

45 Reinhart en Rogoff (2009).

Literatuur

- Acharya, Viral V., Thomas Philippon, Matthew Richardson, en Nouriel Roubini (2010), *The Financial Crisis of 2007-2009. Causes and Remedies*, in Viral V. Acharya en Matthew Richardson (red.), *Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, Chichester: John Wiley and Sons Ltd, 1-56
- Admati, Anat, en Martin Hellwig (2013), *The Bankers' New Clothes. What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton: Princeton University Press
- Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street. A Description of the Money Market*, derde editie, Londen: Henry S. King & Co.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr., en Ross Levine (2004), *Bank Regulation and Supervision. What Works Best?*, *Journal of Financial Intermediation*, 13(2), 205-248
- Basel Committee on Banking Supervision (2012), *Core Principles for Effective Supervision*, Basel: Bank for International Settlements
- Benes, Jaromir, en Michael Kumhof (2012), *The Chicago Plan Revisited*, IMF Working Paper 12/202, Washington, DC: Internationaal Monetair Fonds
- Bernanke, Ben S. (2009), *The crisis and the Policy Response (Stamp lecture, London School of Economics)*, beschikbaar op: www.federalreserve.gov
- Bijlsma, Michiel, en Gijsbert Zwart (2010), *Zijn strengere kapitaal-eisen kostbaar?*, CPB Document 215, Den Haag: Centraal Planbureau
- Bijlsma, Michiel J., en Remco J.M. Mocking (2013), *The private value of too-big-to-fail guarantees*, CPB Discussion Paper 240, Den Haag: Centraal Planbureau
- Blanchard, Olivier (2009), *The Crisis. Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, IMF Working Paper 09/80, Washington, DC: Internationaal Monetair Fonds
- Blinder, Alan S. (2013), *After the Music Stopped. The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*, New York: The Penguin Press
- Boonstra, Wim (2008), *De betalingsbalans en de externe vermogenpositie*, proefschrift, Amsterdam: VU Uitgeverij
- Boonstra, Wim (2011), *Wetsvoorstel depositogarantiestelsel banken vooral cosmetische ingreep*, *Me Judice*, 26 augustus
- Boonstra, Wim (2012), *Conditionele Eurobonds als overgangsregime*, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4630), 134-137
- Boonstra, Wim (2013), *De bruikbaarheid van het Chicago Plan*, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4674 & 4675), 754-756
- Boonstra, Wim, en Allard Bruinshoofd (2012), *The Costs of State Intervention in the Financial Sector*, in Alberto Alemanno, Frank den Butter, André Nijsen en Jacopo Torriti (red.), *Better Business Regulation in a Risk Society*, New York: Springer, 99-118
- Boonstra, Wim, en Pieter van Dalen (2013), *Beperken hoogte hypotheek vergt verregeande hervorming van gehele woningmarkt*, *Het Financieele Dagblad*, 9 november
- Boonstra, Wim, en Leontine Treur (2013), *Impliciete staatsgaranties voor systeembanken*, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4662), 362-364
- Boot, Arnoud, en Sweder van Wijnbergen (2013), *Bankieren op drijfzand*, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4674 & 4675), 742-745
- Broos, Menno, Krit Carlier, Jan Kakes, en Eric Klaaijzen (2012), *Het schaduwbankwezen: een verkenning voor Nederland*, DNB Occasional Studies, 10(5), Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Cecchetti, Stephen G. (2010), *Strengthening the financial system. Comparing costs and benefits. Remarks prepared for the Korea-FSB Financial Reform Conference in Seoul*, Basel: Bank for International Settlements
- Commissie-Liikanen (2012), *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Brussel: Europese Commissie
- Commissie Structuur Nederlands Banken (2013), *Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Financial Stability Board (2013), *Financial Stability Board reports to G20 Leaders on financial regulatory reform progress*, 5 september, beschikbaar op: www.financialstabilityboard.org
- Groeneveld, Hans (2009), *Een evenwichtiger depositogarantiestelsel*, *Economisch Statistische Berichten*, (94)4557, 205-206
- Hume, David (1752), *Of Money* (gebruikt is de versie in Eugene Rotwein (1955), *David Hume. Writings on Economics*, Edinburgh: Nelson)
- Internationaal Monetair Fonds (2011), *Netherlands. Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation - Detailed Assessment of Observance on Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, Washington, DC: IMF
- Ioannidou, Vasso, en Jan de Dreu (2006), *The Impact of Explicit Deposit Insurance on Market Discipline*, DNB Working Paper 89, Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Kalmi, Panu (2007), *The disappearance of cooperative banks from economic textbooks*, *Cambridge Journal of Economics*, 31(4), 625-647

- Kamalodin, Shanin (2012), *Financial Crisis Investigation. What were the causes of the global financial crisis in 2008/09?*, Rabobank Working Paper Series, 2012/01, Utrecht: Rabobank Nederland
- Kerste, M., B. Baarsma, J. Wena, N. Rosenboom, W. Rougoor, en P. Risseeuw (2013), *Uit de schaduw van het bankwezen*, rapport in opdracht van het Holland Financial Center, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Knot, Klaas (2013), *Simplicity in the financial sector*, speech gehouden op 2 december 2013, Amsterdam
- Kool, Clemens, en Dirk Gerritsen (2010), Drama Icesave was te voorzien, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4580), 134-137
- KPMG (2012), *Stapelings Regelgeving. Een onderzoek naar de effecten van de toename en stapeling van regelgeving op de Nederlandse bancaire dienstverlening*, Amstelveen: KPMG
- Llewellyn, David T. (2012), UK Building societies: the strengths of mutuality, in J. Mooij en W.W. Boonstra (red.), *Raiffeisen's Footprint. The Cooperative Way of Banking*, Amsterdam: VU University Press, 231-246
- Mishkin, Frederic S., Kent Matthews, en Massimo Giuliodori (2013), *The Economics of Money, Banking & Financial Markets. European edition*, Harlow (VK): Pearson
- Mooij, J., en W.W. Boonstra (red.), *Raiffeisen's Footprint. The Cooperative Way of Banking*, Amsterdam: VU University Press
- Nederlandse Vereniging van Banken (2013), *Fact sheet leverage ratio*, bijlage bij brief van de NVB aan de Vaste Commissie van Financiën, 20 november 2013, Amsterdam
- Reinhart, Carmen M., en Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time is different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton en Oxford: Princeton University Press
- Smolders, Nicole (2011), *Basel III: stevig maar realistisch*, Themabericht 2011/01, Utrecht: Rabobank Nederland
- Smolders, Nicole (2012), *Schaduwbankieren meer in het licht*, Themabericht 2012/7, Utrecht: Rabobank Nederland
- Vogelaar, Niek (2012), Rabobank and the credit crisis, in J. Mooij en W.W. Boonstra (red.), *Raiffeisen's Footprint. The Cooperative Way of Banking*, Amsterdam: VU University Press, 197-216

Deze twaalfde aflevering van het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën gepubliceerde jaarboek overheidsfinanciën houdt het financieel-economische beleid van de overheid kritisch tegen het licht. De ingrijpende gevolgen van de grote recessie voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën vormen daarbij de rode draad. Het openingshoofdstuk schetst de gang van zaken in de nationale economie, en doet uit de doeken hoe het structurele begrotingssaldo wordt geraamd en wat de economische theorie te zeggen heeft over de optimale omvang van de collectieve sector. De stand van de overheidsfinanciën en het sterk gegroeide beroep op de sociale zekerheid door werkloosheid en vergrijzing worden behandeld in het tweede hoofdstuk. Via de overheveling van zorgvoorzieningen en de jeugdzorg naar de gemeenten denkt het kabinet meer dan anderhalf miljard euro te kunnen besparen. Lokale overheden krijgen ook nieuwe taken bij de bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met beperkingen. Deze decentralisaties in het sociale domein worden kritisch besproken in het derde en het vierde hoofdstuk. Het kabinetsbeleid leidt tot een sterke daling van de apparaatsuitgaven van de rijksoverheid. Onzeker is of de beoogde vermindering van die uitgaven zal slagen en welke gevolgen er zijn voor het dienstbetoon (hoofdstuk 5). Het zesde hoofdstuk laat de doorwerking zien van de sterk toegenomen Europese coördinatie van het economische beleid en van het begrotingsbeleid van de lidstaten. Het slothoofdstuk licht toe hoe aangescherpte regulering en een effectiever toezicht kunnen bijdragen aan een stabielere bankwezen, om langs deze weg de kans op toekomstige financiële crises kleiner te maken.