

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 42, 2010, nr. 4**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1. Van de redactie  
*L. Hoffman* 217
2. Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien. Het financieel kader bij het  
regeerakkoord en het gedoogakkoord  
*C.A. de Kam* 219
3. Op de plaats rust  
*K.P. Goudswaard* 234
4. Eindelijk marktwerking in de zorg?  
*M. Pomp* 239
5. Kabinet Rutte laat marktwerking links liggen. Over de positie van het  
marktwerking in het regeerakkoord  
*B.E. Baarsma* 246
6. Directe en indirecte gevolgen van het regeerakkoord voor het openbaar  
bestuur  
*G.A. van Nijendaal* 257
7. Vingers aflikken  
*A. van Witteloostuijn* 264
8. Het nieuwe regeerakkoord en de Europese begrotingsafspraken  
*C.W.A.M. van Paridon* 271
9. Een automatische piloot voor de economie  
*J.H.M. Donders, C.A. de Kam* 283
10. Lusteloos bezuinigen  
*P.J.G. Tang* 297
11. Tekortreductie verantwoord, doch de arbeidsmarkt had meer aandacht  
moeten krijgen  
*R.H.J.M. Gradus* 305
12. Saneren of hervormen? De gemiste kans van Rutte  
*W. Koolmees* 311
13. Financieel kader wijst op gewoon VVD/CDA kabinet  
*E. Irrgang* 320

## Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

### *Onderwerpen*

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuittend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

### *Redactieadres*

[redactieTvOF@wimdreesstichting.nl](mailto:redactieTvOF@wimdreesstichting.nl)  
Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Telefoonnummer 070 – 3427359  
/ faxnummer 3427925

### *Redactie*

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter  
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank  
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen  
drs. R. Goudriaan, René  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. H. de Groot, Hans  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
drs. H.M. van de Kar, Hans  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

### *Eindredactie*

drs. L. Hoffman, Leen

### *Abonnement*

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

Het kabinet-Rutte is van start gegaan. In deze aflevering van TvOF laten deskundigen hun licht schijnen over het voorgenomen financieel-economische beleid van het nieuwe kabinet zoals dat in het regeerakkoord is gepresenteerd. In aflevering 2 van dit jaar van TvOF, die ging over de Brede Heroverwegingen, werd reeds uitvoering ingegaan op de problemen waarmee Nederland de komende jaren te kampen heeft en op hun mogelijke oplossingen. In hoeverre maakt het kabinet-Rutte daarvan gebruik? Duidelijk moet zijn dat het kabinet voor een immense uitdaging staat om de gevolgen van de kredietcrisis te pareren. Maar er is meer! Nederland kampt ook met problemen als gevolg van de demografische ontwikkeling (veroudering, arbeidsmarkt, zorg) en met een slecht functionerende woningmarkt. Het zou het kabinet sieren als het zou proberen de oplossingen voor al deze problemen met elkaar te verknopen. Uit de artikelen in deze TvOF blijkt dat het met die verknoping niet goed zit. Het kabinet laat, omdat daarover geen politieke overeenstemming bestaat, de demografische en woningmarktproblemen grotendeels liggen.

En hoe zit het met het beleid dat de gevolgen van de kredietcrisis moet tegengaan? *De Kam* geeft aan dat het nieuwe beleid het huidige continueert met enige aanpassingen. En daarin zitten nog best enige hobbels met grote budgettaire risico's. *Goudswaard* constateert dat er op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt geen sprake is van veel ambitie. Hij typeert het als "Op de plaats rust". Ook op het terrein van zorg toont het kabinet weinig ambitie. *Pomp* vat het kort samen: "Het nieuwe kabinet bezuinigt nauwelijks op de zorg, maar zegt vooral in te zetten op meer marktwerking..... De druk om de zorguitgaven te beheersen zal resulteren in de terugkeer van budgettering als sturingsinstrument." Marktwerking is een instrument dat niet alleen wordt toegepast in de zorgsector. Hoe gaat het kabinet op andere terreinen met dit instrument om? *Baarsma* mist in het regeerakkoord een filosofie over hoe om te gaan met de rolverdeling tussen markt en overheid: "Het laat de marktwerking links liggen". Het kabinet denkt zijn bezuinigingen voor een groot deel te realiseren in de organisatie van de publieke sector. *Van Nijendaal* analyseert de gevolgen daarvan voor het openbaar bestuur. Door bezuiniging en decentralisatie zullen volgens hem lagere overheden worden gedwongen zich te beperken tot hun kerntaken. *Van Witteloostuijn* beschrijft onder meer een ander aspect van het openbaar bestuur: de omvang van de overheid en de regeldruk van die overheid. Hij heeft er weinig vertrouwen in dat de kabinetsvoornemens daarvoor zullen worden gerealiseerd.

Landen, behorende tot de Eurozone, dienen hun financieel-economische beleid te conformeren aan het zogenaamde Stabiliteits- en Groeipact, dat criteria stelt voor overheidstekort- en schuld. In zijn bijdrage toont *Van Paridon* aan dat, hoewel Nederland niet aan alle criteria voldoet, het binnen Europa geen slecht figuur slaat.

Kabinetten proberen zoveel mogelijk een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, waardoor de economie automatisch stabiliseert en pijnlijke ingrepen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. *Donders* en *De Kam* beschrijven hoe de afgelopen kabinetten daarmee omgingen. Ondanks gunstige bijstellingen van het begrotingsbeleid

zien beiden thans een mogelijke belemmering van de automatische stabilisatoren bij economische tegenwind.

De invulling van de bezuinigingen is uiteraard een politieke en geen economische keuze. Zelfs de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Unie zijn politieke keuzes. Economen horen slechts aan te geven hoe die keuzes kunnen worden gerealiseerd. Daarbij lijkt het wel eens dat wordt vergeten waar de oorzaak van de kredietcrisis moet worden gezocht. Deze ligt in de private en niet in de publieke sector. De publieke sector mag haar wel oplossen en zal daarbij snijden in eigen vlees. Hoewel door de crisis de economische groei ongeveer een achterstand van een jaar heeft opgelopen, lijkt het dat, door fors te korten op voorzieningen die in jaren her van geringe welvaart probleemloos gefinancierd werden, de welvaart jaren terug wordt geplaatst. Zal Galbraith' voorspelling dat naarmate de private welvaart stijgt, publieke voorzieningen daarbij achterblijven, nu bewaarheid worden<sup>1</sup>?

Omdat het gaat om politieke keuzes heeft de redactie van TvOF in deze aflevering financieel-economische deskundigen van politieke partijen uitgenodigd hun visie te geven: *Tang* (PvdA), *Gradus* (CDA), *Koolmees* (D66) en *Irrgang* (SP). VVD en Groen Links konden geen auteur leveren en PVV weigerde medewerking.

Leen Hoffman, eindredacteur

---

1 Galbraith, J.K. (1958), *The Affluent Society*, Penguin Books, Middlesex.

## Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien <sup>1</sup>

### Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord

C.A. de Kam\*\*

#### Samenvatting

Het kabinet-Rutte zet het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid met enige aanpassingen voort. Ondanks achttien miljard euro aan tekortverbeterende maatregelen blijft zeven miljard euro van de 'houdbaarheidsopgave' onbeantwoord liggen. De cijferpresentatie van het kabinet is misleidend. De omvang van de bezuinigingen wordt met 3,5 miljard euro overschat, de lastenverzwaring wordt met eenzelfde bedrag onderschat. Bij de hardheid van veel voorgenomen bezuinigingsmaatregelen passen grote vraagtekens. Bij dit alles scheidt de 'gedoogconstructie' grote budgettaire risico's, omdat de Partij Voor de Vrijheid zich alleen heeft verbonden tot instemming met expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, regeerakkoord

#### 1 Inleiding

Het kabinet-Rutte geniet steun van de fractie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en die van het Christen-Democratisch Appèl (CDA). Samen zijn deze twee partijen goed voor 52 zetels in de Tweede Kamer. De beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet liggen verankerd in het door beide partijen onderschreven regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Een aantal woordelijk gelijklopende passages uit dit regeerakkoord is gebundeld in een gedoogakkoord, dat tevens de instemming heeft van de Partij voor de Vrijheid (PVV), die 24 Kamerzetels bezet. Samengeteld beschikt het minderheidskabinet daarmee over de kleinst mogelijke parlementaire meerderheid. Daarom plaatsen sommige waarnemers vraagtekens bij de overlevingskansen van het zojuist aangetreden kabinet. De toekomst zal leren in hoeverre hun pessimisme gerechtvaardigd is.

Aan zowel het regeerakkoord als het gedoogakkoord is een identieke Bijlage II gehecht, waarin de uitgangspunten voor het te voeren begrotingsbeleid zijn vastgelegd. Deze bijlage bevat tevens een ongebruikelijk gedetailleerde lijst met plannen voor ombuigingen op de collectieve uitgaven. Verder voorziet het document in een relatief beperkt aantal lastenverzwaringen. Op verzoek van informateur Opstelten heeft het Centraal Planbureau (2010a) een aantal macro-economische gevolgen en de statische koopkrachteffecten van de beleidsvoornemens uit beide akkoorden in kaart gebracht. Dit inleidende artikel vat het voorgenomen begrotingsbeleid van het kabinet-Rutte samen en voorziet dit van enkele kanttekeningen.

---

1 Vrij naar 'Jelle Sal Wel Sien', succesnummer uit de oudejaarsconference in 1967 van cabaretier Wim Kan (1911-1983).

## 2 Uitgangspunten begrotingsbeleid

### 2.1 Trendmatig begrotingsbeleid gecontinueerd

Het nieuwe kabinet houdt uitdrukkelijk vast aan het in 1994 in de steigers gezette trendmatige begrotingsbeleid. Kenmerk daarvan is dat de uitgavenkant en de ontvangstenkant van de rijksbegroting en de premiegefinancierde sectoren van elkaar zijn losgekoppeld.

Voor de netto uitgaven – dit zijn de bruto uitgaven, verminderd met de opbrengst van eigen betalingen van gebruikers – gelden plafonds, die niet mogen worden overschreden. Eventuele overschrijdingen moeten de politiek verantwoordelijke bewindslieden pareren met extra bezuinigingen. De plafonds – samen vormen zij het uitgavenkader – zijn het saldo van het veronderstelde uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid en de bij de kabinetsformatie afgesproken bezuinigingen en intensiveringen. Bij de start van de kabinetsperiode worden de uitgavenplafonds uitgedrukt in constante prijzen van het beginjaar. Deze limieten worden daarna jaarlijks opgehoogd in lijn met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. Het totale uitgavenkader – verbijzonderd naar drie budgetdisciplinesectoren en totalen per ministerie – berust op politieke afspraken, die de regeringspartijen voor de gehele kabinetsperiode binden.

Dan is er de ontvangstenkant van de begroting. De feitelijke opbrengst van belastingen en sociale premies zal meestal afwijken van de ramingen die aan het begin van de kabinetsperiode zijn opgesteld. Afwijkingen – voor zover het gevolg van endogene oorzaken, met name de stand van de conjunctuur –, hoeven niet te worden gecorrigeerd via aanvullende ingrepen (zoals dat wel het geval is bij de uitgaven), maar zij mogen in beginsel doorwerken in het saldo van de begroting.<sup>2</sup> Tegenvallende opbrengsten hoeven dus niet direct te worden opgevangen door lastenverzwaringen. Omgekeerd mogen belastingmeevallers niet worden gebruikt voor lastenverlichting. Zo dragen de overheidsfinanciën via de ontvangstenkant van de begroting automatisch bij aan het stabiliseren van de conjunctuurbeweging. Daarnaast geldt voor de gehele kabinetsperiode een inkomstenkader, waarin de ruimte voor discretionaire wijzigingen van heffingsgrondslagen/tarieven van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen is vastgelegd.

### 2.2 Een 'gat' van 7 miljard

Het kabinet zegt het budgettaire beleid te willen aanscherpen conform de adviezen in het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010), dat afgelopen voorjaar het licht zag. Dadelijk laat zich vaststellen dat het kabinet in deze opzet niet volledig slaagt. De opgave om de overheidsfinanciën op de lange termijn gezond en houdbaar te maken bedraagt naar de meest recente inzichten 27 miljard euro.<sup>3</sup> De Studiegroep adviseerde besluiten te nemen die deze opgave voor het volle pond adresseren. Omdat de overheidsfinanciën ook op middellange termijn al in belangrijke mate op orde moeten

---

2 In het begrotingsbeleid staat het EMU-saldo centraal. Dit is het vorderingensaldo van de begroting, bepaald met inachtneming van richtlijnen van Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie. Eenvoudshalve wordt in dit artikel het EMU-saldo aangeduid met het begrip begrotingssaldo.

3 Centraal Planbureau (2010a), 18. In de *Economische Verkenning 2001–2015* voorzag het Centraal Planbureau (2010b, 61) nog een houdbaarheidstekort van 29 miljard euro.

worden gebracht, zou een substantieel deel van het gezochte bedrag aan ombuigingen en lastenverzwaringen reeds in de periode 2011–2015 moeten worden gevonden. De Studiegroep gaf de voorkeur aan een pakket maatregelen met een omvang van achttien miljard euro in 2015.<sup>4</sup>

Dit advies heeft het kabinet tot de laatste euro overgenomen.<sup>5</sup> Bijlage II bij het regeerakkoord (het financieel kader) zwijgt echter over verdergaande maatregelen, die nodig zijn om de overheidsfinanciën volledig houdbaar te maken. Rekening houdend met de structurele doorwerking van de voorgenomen maatregelen, resteert een niet geadresseerd 'gat' van 7 miljard euro.<sup>6</sup> Hierbij valt aan te tekenen dat het Centraal Planbureau (CPB) bij het maken van zijn houdbaarheidssommen maatregelen buiten beschouwing laat die eerst ingaan ná de komende kabinetsperiode. Het kabinetsplan voor verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar heeft 2020 als beginjaar, en is dus niet meegenomen in de houdbaarheidssommen.

### *2.3 Marktwerking*

Verder springt in het oog dat het kabinet nogal opzichtig enkele andere aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte negeert. Deze aanbevelingen hebben geen betrekking op het budgettaire beleid in strikte zin, maar veeleer op het functioneren van de nationale economie en daarmee op het draagvlak voor de collectieve financiën. In de economische literatuur bestaat nagenoeg eenstemmigheid dat de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg zonder ingrijpende aanpassingen in feite (onbeheerst) zullen blijven groeien.<sup>7</sup> De werking van markten voor huur- en koopwoningen is verstoord door regulering en subsidies, fiscale tegemoetkomingen voor het eigenwoningbezit daaronder begrepen.<sup>8</sup> De verstarring van de arbeidsmarkt – opnieuw in belangrijke mate veroorzaakt door regels van de overheid (ontslagbescherming, ruime uitkeringsduur bij werkloosheid) – wordt tamelijk algemeen als knelpunt aangewezen. De Studiegroep drong daarom aan op fundamentele hervormingen op het gebied van de zorg, de woningmarkt en de arbeidsmarkt.

Lezing van het regeerakkoord leert dat zulke hervormingen in de komende vier jaar grotendeels achterwege zullen blijven. Bij het zorgaanbod is voorzien in enige, overigens zwaar geclausuleerde, uitbreiding van private aanbodfinanciering, terwijl de strijd tegen de files wordt ingezet met 'supersnelwegen', door private kapitaalverschaffers te financieren via tolheffing. Afgezien van de praktische haalbaarheid van zulke initiatieven, krijgt marktwerking verder nauwelijks extra ruimte. Rekeningrijden is een effectief wapen tegen files, dat bij een doeltreffende tariefstelling omvangrijke extra investeringen in de infrastructuur overbodig maakt. Het kabinet wijst dit instrument echter zonder omhaal van woorden af. De woningmarkt raakt verder verstopt. Het aanbod van duurdere huurwoningen zal verminderen door een nieuwe heffing voor alle verhuurders, die in 2015 driekwart miljard euro moet opbrengen. Deze heffing treft niet alleen de corporaties, maar ook commerciële beleggers voor zover zij meer dan tien woningen verhuren. Anderzijds krijgt de woningmarkt mogelijk wel een stimulans, doordat in

---

4 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 50.

5 Zie onderdeel 3.

6 Centraal Planbureau (2010a), 19.

7 Zie bijvoorbeeld: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008) en Schut en De Kam (2010).

8 Donders (2010) vat een deel van de omvangrijke literatuur samen.

gebieden met een gespannen markt voor huurwoningen extra huurverhogingen (tot 5 procent bovenop de inflatie) mogen worden berekend aan zogeheten 'scheefwoners', dat zijn huishoudens met een belastbaar inkomen van € 43.000 en hoger. Indien de corporaties van deze mogelijkheid gebruik maken, zeker is dit allerm minst, verbetert hun huuropbrengst. Scheefwoners krijgen bovendien een prikkel om op zoek te gaan naar een koopwoning. Het kabinet ontplooit geen aansprekende initiatieven om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.

#### *2.4 Versterking van het begrotingsbeleid*

Op een groot aantal andere punten heeft het kabinet de aanbevelingen van de Studiegroep wél gevolgd. Zo ligt het in de bedoeling dat het feitelijke begrotingssaldo in 2013 is teruggebracht tot onder grens van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), die is gestipuleerd in het Stabiliteits- en Groeipact. Conform de aanbevelingen worden de conjunctuurgevoelige uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen weer onder de uitgavenkaders gebracht. Ook positieve en negatieve gevolgen van ruilvoetontwikkelingen<sup>9</sup> moeten deze kabinetsperiode weer binnenskaders worden verwerkt. Vallen de rente-uitgaven mee, dan leidt dit beneden de plafonds niet tot extra ruimte om andere uitgaven te verhogen. Een rentemeevaller vertaalt zich zo in een gunstiger begrotingssaldo. Dalen de rentelasten vanwege een lagere rentevoet, dan verslechtert overigens het houdbaarheidstekort.<sup>10</sup> Bij een lagere rentevoet moet de overheid namelijk veel meer schuld aflossen om op een houdbaar pad te komen. In dit opzicht lijken de overheidsfinanciën wel wat op een pensioenfonds: een lagere rente is geen zegen, maar een vloek.

Bovengenoemde afspraken worden verwoord in een nieuwe, nog te publiceren set begrotingsregels. Die regels omvatten tevens nadere bepalingen inzake het begrotingssaldo (onderdeel 2.5), overheidsgaranties (onderdeel 2.6), de rapportage van met belastinguitgaven gemoeide budgettaire verliezen (onderdeel 2.7) en de voorwaarden waaronder lastenverlichting mogelijk is (onderdeel 2.8).

#### *2.5 Signaalmarge voor het begrotingssaldo*

Wanneer het feitelijke begrotingssaldo zich niet ontwikkelt in lijn met het saldopad na doorrekening van het regeerakkoord door het Centraal Planbureau (tabel 1), waardoor de gewenste saldoverbetering dreigt te mislukken, is additioneel ingrijpen vereist. Het kabinet neemt daartoe de door de Studiegroep voorgestelde 'signaalmarge' van 1 procent van het bbp over. Bij overschrijding van deze marge zullen extra maatregelen worden genomen 'om de gewenste saldodoelstelling aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen.'<sup>11</sup> Welke maatregelen dan in welke omvang zullen worden getroffen, laat Bijlage II van de akkoorden overigens in het midden.

Hier ligt een aanzienlijk budgettair risico, omdat de gedogende partij niet is gehouden om met dit oogmerk ingediende kabinetsvoorstellen voetstoots te steunen. Weliswaar heeft

---

9 Ruilvoetmutaties ontstaan wanneer de prijs van de nationale bestedingen (waarmee de uitgavenkaders worden opgehoogd) en lonen en prijzen in de collectieve sector zich anders ontwikkelen dan bij het opstellen van het regeerakkoord is verondersteld.

10 Donders en Gradus (2007), 104.

11 De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijke EMU-saldo in het Centraal Economisch Plan uit jaar  $t$  voor het volgende jaar ( $t+1$ ) een neerwaartse afwijking van meer dan 1 procent bbp ten opzichte van het beoogde saldo in het regeerakkoord laat zien.



de PVV ingestemd met de noodzaak van extra maatregelen als de signaalmarge wordt overschreden, maar zij mag met eigen voorstellen komen teneinde het tekort alsnog terug te brengen binnen de bandbreedte uit het gedoogakkoord. Stel dat het kabinet in deze situatie een bezuiniging op de uitgaven voor ouderenzorg heeft voorgesteld. Het staat de PVV vrij om bij amendement een ombuiging in dezelfde orde van grootte voor te stellen, door dieper het mes te zetten in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Deze optie zal bij regeringspartij CDA en het overgrote deel van de oppositie op onoverkomelijke bezwaren stuiten. De uitkomst is dan dat de regeringsvoorstellen sneuvelen – door gezamenlijk verzet van de PVV en de oppositie –, terwijl budgettaire alternatieven uit de koker van de PVV evenmin voldoende parlementaire steun krijgen. De kans dat het geschetste budgettaire risico actueel wordt is extra groot, nu een deel van de ingeboekte bezuinigingen weinig 'hard' is en het financieel kader niet voorziet in een reservebuffer om de eerste tegenvallers op te vangen. Wél worden de middelen voor beleidsintensiveringen slechts van jaar tot jaar vrijgegeven. Deze middelen kunnen worden afgeroomd als dekking voor onvoorziene tegenvallers, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2011. Toen bleef de uitgavenenveloppe voor 2011 uit het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV gesloten, waarmee 0,7 miljard euro van de ombuigingsdoelstelling is ingevuld.

### *2.6 Overheidsgaranties*

Recent is het aantal door de overheid afgegeven garanties sterk toegenomen en is het bereik van bestaande garanties uitgebreid. Hierdoor is het risico voor de staat toegenomen van 75 miljard euro (eind 2008) tot 330 miljard euro eind 2010.<sup>12</sup> De Studiegroep adviseerde te komen tot scherpere regels voor de omgang met garanties. Het kabinet heeft dit advies gevolgd. Met het oog op het beperken van risico's worden de begrotingsregels over het verstrekken van garanties aangescherpt. De Studiegroep gaf hiertoe in overweging zoveel mogelijk marktconforme premies in rekening te brengen bij partijen die van verleende garanties profiteren. Onduidelijk is voornamelijk hoe ver het kabinet hiermee wil gaan.

### *2.7 Belastinguitgaven*

Belastinguitgaven zijn overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.<sup>13</sup> Sinds 1999 bevat de miljoenennota jaarlijks een uitgebreide bijlage, die een indruk geeft van de budgettaire verliezen die met diverse fiscale faciliteiten zijn gemoeid. Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, eruitziet. Zo vormen de bestaande fiscale tegemoetkomingen voor de eigen woning en pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. De kwestie is niet zonder belang. Wordt een voorziening aangemerkt als een belastinguitgave, dan dient zij even kritisch te worden getoetst als subsidies die zijn gegoten in de vorm van een directe uitgave ten laste van

---

12 Maximaal uitstaand risico op basis van garantieplafonds, inclusief ongeveer 150 miljard nog niet geëffectueerde garantie interbancair geldverkeer. Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 77.

13 Tweede Kamer (2010–2011a), 42.

de begroting. Voorzieningen die stroken met de primaire heffingsstructuur blijven van zo'n toetsing verschoond.

Sinds 2008 wordt als uitvloeisel van een van de aanbevelingen in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ook het budgettaire beslag gerapporteerd van enkele inkomstenbeperkende regelingen in de Nederlandse fiscale wetgeving. Soms lijken zij op belastinguitgaven. Bij de nu standaard in de miljoenennota gerapporteerde grondslagversmallers gaat het concreet om:

- de belangrijkste heffingskortingen;
- de eigen woning (hypotheekrenteaftrek en vrijstelling van de overwaarde van de eigen woning en van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing, gesaldeerd met het eigen woningforfait); en
- het pensioensparen (de heffingsgrondslag is smaller, doordat pensioenpremies aftrekbaar zijn en pensioenaanspraken zijn vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing; pensioenuitkeringen worden belast; per saldo leidt dit complex van regelingen tot een aanzienlijke budgettaire derving).<sup>14</sup>

Belastinguitgaven vormen onderdeel van het inkomstenkader.<sup>15</sup> De invoering van een nieuwe belastinguitgave of verruiming van een bestaande regeling wordt aangemerkt als een lastenverlichting, te compenseren met een lastenverzwaring elders. Bij het schrappen of insnoeren van een fiscale faciliteit geldt het omgekeerde. Anders dan bij directe subsidies is er echter geen toets op de endogene ontwikkeling van het met fiscale subsidies gemoeide bedrag, behalve bij gebudgetteerde regelingen zoals de milieu-investeringsaftrek. Veruit de meeste belastinguitgaven hebben evenwel een open einde: toenemend gebruik leidt tot een endogene daling van de belastingopbrengst. De Studiegroep heeft bepleit om bij zulke belastinguitgaven in de toekomst niet alleen het budgettaire beslag te rapporteren, maar om in de miljoenennota ook aan te geven hoe dit beslag zich ontwikkelt ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte belastingderving. Bij substantiële opwaartse afwijkingen zou dit aanleiding kunnen geven tot het treffen van maatregelen, zonder een compenserende lastenverlichting elders in het belastinggebouw. Vermoedelijk is dit de achtergrond van het zinnetje in Bijlage II dat 'belastinguitgaven in enge zin beter worden gemonitord.' Gezien de woorden *in enge zin* ligt het kennelijk niet in de bedoeling deze toets uit te breiden tot de voornaamste inkomstenbeperkende regelingen. Zodoende blijft bijvoorbeeld een eventueel sterk toenemend budgettair verlies door de fiscale behandeling van de eigen woning gemakkelijker buiten beeld. Dit strookt met de voorkeur van VVD, PVV en CDA om de positie van de eigen woning onaangetast te laten.

### *2.8 Lastenverlichting?*

Aandacht bij deze bespreking van hoofdlijnen van het voorgenomen begrotingsbeleid verdient ten slotte de passage over de situatie waarin het kabinet lastenverlichting mogelijk acht. Die situatie doet zich voor wanneer in augustus – bij de gebruikelijke besluitvorming over de lastenkant van de begroting voor het daaropvolgende jaar –

---

14 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), 66-68.

15 Zie onderdeel 2.1.

sprake is van een meerjarig feitelijk begrotingsoverschot.<sup>16</sup> Alsdan is voor lastenverlichting beschikbaar de helft van het overschot dat resteert nadat de lastenverlichting al is toegepast.<sup>17</sup> Daarmee blijft in alle gevallen meer dan de helft van het overschot bestemd voor aflossing van de overheidsschuld. De clausule over lastenverlichting zal zijn bedoeld als gebaar in de richting van de VVD-stemmers, die in het liberale verkiezingsprogramma werden verblijd met het vooruitzicht van 5 miljard euro aan lastenverlichting, terwijl het kabinet de collectieve lasten juist met dit bedrag verzwart – zie de bespreking van tabel 2 hierna.

Anders dan tijdens het bewind van de paarse kabinetten (1994–2004) is lastenverlichting dus uitsluitend mogelijk wanneer de begroting een overschot vertoont, niet wanneer de belastingopbrengsten meevallen.

Tabel 1. *Begrotingssaldo, 2010–2015 (procenten bbp)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Feitelijk begrotingstekort	-5,8	-3,5	-2,5	-1,2	-1,1	-0,7

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 9.

### 3 Totaalbeeld budgettaire maatregelen

De coalitiepartijen en de PVV zijn er kennelijk op gebrand te laten zien dat zij bij de overheidsfinanciën daadkrachtig orde op zaken gaan stellen. De boodschap luidt: stevig bezuinigen, bij een slechts geringe belastingverhoging, om zo het omvangrijke begrotingstekort op een aansprekende manier terug te dringen. In lijn hiermee maakt het financiële kader bij de akkoorden voor de periode tot 2015 melding van meer dan achttien miljard euro aan bezuinigingen. Toch wil het kabinet-Rutte voor sommige bestemmingen ook extra geld uittrekken, met name voor de gezondheidszorg. Al met al zou het bij deze intensiveringen gaan om bijna vijf miljard euro. Daarmee komen de netto bezuinigingen op de collectieve uitgaven uit op pakweg 13,5 miljard. Door daarnaast de collectieve lasten in bescheiden mate te verhogen, met anderhalf miljard, komt nagenoeg vijftien miljard euro beschikbaar om het begrotingstekort te verminderen – zie de eerste kolom van tabel 2. Samen met de tekortverminderende maatregelen die al liggen besloten in de rijksbegroting voor het jaar 2011 ter grootte van 3,2 miljard euro,<sup>18</sup> resulteert voor de nu begonnen kabinetsperiode al met al een budgettaire inspanning ter verkleining van het tekort van achttien miljard euro.

Op de cijferpresentatie van het kabinet valt het nodige af te dingen. In feite trekt het nieuwe kabinet meer dan acht miljard euro uit voor nieuw beleid. Per saldo bedragen de netto bezuinigingen geen 13,5 miljard, maar minder dan tien miljard euro. Toch daalt het

16 Bijkomende eis is dat de begroting een overschot toont bij een behoedzame raming van het begrotingssaldo van gemeenten en provincies.

17 Het volgende cijfervoorbeeld kan deze complexe formule verduidelijken. Stel, er wordt een overschot verwacht van drie miljard euro. Dan is een lastenverlichting van een miljard euro mogelijk. Zij is namelijk gelijk aan de helft van het overschot dat resteert na lastenverlichting (= twee miljard euro, namelijk drie miljard minus een miljard).

18 Tweede Kamer (2010–2011b), 54.

tekort ook op basis van de reële cijfers met bijna vijftien miljard euro. Deze uitkomst valt te verklaren, doordat de lastenverzwaring in de komende vier jaar vijf miljard euro bedraagt, en niet 'slechts' anderhalf miljard – zie de cijferopstelling in de tweede kolom van tabel 2.

Zo'n boodschap – het kabinet bezuinigt per saldo minder dan tien miljard euro en verzwart de collectieve lasten met vijf miljard euro – is slecht verteerbaar voor partijen die zich afficheren als strijders tegen Haagse spilzucht en de te groot geachte greep van de fiscus in de portemonnee van de burger. Daarom hebben de onderhandelaars bij het opstellen van het regeerakkoord de cijfers op creatieve wijze herschikt. Dat gaat als volgt. Politici zetten hun plannen af tegen het meerjarenbeeld van de overheidsfinanciën uit de koker van het Centraal Planbureau (2010b; 2010c). Bij zijn verkenning van de vaderlandse economie tot 2015 veronderstelde het CPB afgelopen voorjaar dat zorggebruikers in de komende vier jaar uit eigen zak vier miljard euro meer zouden gaan betalen. Dit vonden alle politieke partijen veel te gortig. In hun plannen blijven de private bijdragen van zorggebruikers een bescheiden rol spelen. De collectief te financieren zorguitgaven vallen dus een stuk hoger uit. Het gevolg is dat de premie voor de Zorgverzekeringswet 3,6 miljard euro meer stijgt, dan waarmee het CPB eerder heeft gerekend. Zowel de hogere collectief te financieren zorguitgaven als de daarmee samenhangende premieverhoging hebben de onderhandelaars buiten het budgettaire beeld gelaten.

Hoe dit zij, net zoals in de afgelopen tien jaar zullen de zorguitgaven de perken van het door politici tot 2015 beschikbaar gestelde budget (neergelegd in het Budgettaire Kader Zorg) waarschijnlijk weer met miljarden te buiten gaan. Die te verwachten overschrijdingen dienen volgens de regels van het begrotingsbeleid te worden opgevangen via aanvullende bezuinigingen. Met aard en omvang van die ombuigingen heeft de PVV zich echter niet op voorhand akkoord verklaard. Over de dekking voor uit de pan rijzende zorguitgaven en de compensatie voor tegenvallende belastingopbrengsten (als de signaalmarge voor het tekort dreigt te worden overschreden) zijn bij de formatie namelijk geen harde afspraken gemaakt. De PVV heeft in de komende jaren dus de handen volledig vrij om zulke dekkingsvoorstellen van het door haar slechts gedoogde kabinet af te stemmen en om eigen budgettaire initiatieven te lanceren. Het regeerakkoord zet zodoende de deur open voor budgettaire losbandigheid.

*Tabel 2. Naar een kleiner tekort, 2011–2015 (miljard euro)*

	regeerakkoord	werkelijk
Bruto ombuigingen	18,26 (tabel 3)	18,26
af: intensiveringen	4,77 (tabel 4)	8,38
	-----	-----
Netto ombuigingen	13,49	9,88
bij: lastenverzwaringen	1,34 (tabel 5)	4,95
	-----	-----
Bestemd voor kleiner tekort	14,83	14,83

#### 4 Collectieve uitgaven

Tabel 3 geeft een overzicht van de door het kabinet ingezette ombuigingen, die optellen tot 18,26 miljard euro. Alle posten waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoeid (in 2015) zijn expliciet vermeld.

De *omvang* van het pakket bezuinigingen – gelijk aan circa drie procent van het bbp – vormt de voornaamste verklaring dat het CPB aanzienlijke uitverdieneffecten registreert. Als gevolg van het voorgenomen beleid valt de economische groei in de komende kabinetsperiode jaarlijks bijna een half procentpunt lager uit. De werkloosheid ligt in 2015 circa 110 duizend arbeidsjaren hoger.<sup>19</sup> Gegeven het vooralsnog aarzelende economische herstel en de onzekerheid over de vooruitzichten op middellange termijn, had het kabinet er wellicht beter voor kunnen kiezen om omvang en tempo van de ombuigingen te koppelen aan de feitelijk waargenomen economische groei. Instellingen zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zitten op dezelfde lijn. Het aanvullend beleidsakkoord uit maart 2009 legde ook zo'n verband: 'tijdens jaren dat de economie krimpt wordt er per saldo niet bezuinigd' (§ 35).<sup>20</sup>

Bij de *samenstelling* van het pakket bezuinigingsmaatregelen passen verschillende kanttekeningen. Ten eerste valt het grote aantal relatief kleine posten op. De opstellers van de akkoorden hebben de ambtenaren op Financiën kennelijk met een vlooiengkam door de afzonderlijke begrotingen laten gaan, met als resultaat een grote 'pindadichtheid' van de uiteindelijk opgestelde lijst ombuigingen. Ten tweede zijn de gevolgen van veel voorgestelde bezuinigingen voor het voorzieningenniveau voorshands onduidelijk. Zo kan de taakstellende verlaging van de begroting van de ministeries – met inbegrip van de agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen – op tal van manieren worden ingevuld: door het personeelsbestand in te krimpen, door de materiële bestedingen te beperken of door subsidies – in aanvulling op wat al expliciet in tabel 3 is opgenomen – verder omlaag te brengen. Dit geldt ook voor de veronderstelde *efficiency drive* op het Ministerie van Defensie. Heel wel denkbaar is dat vervolgens waterbedeffecten optreden: door de ene post te drukken duiken elders op de begroting moeilijk op korte termijn te compenseren tegenvallers op.

De op één na grootste post betreft de al genoemde bezuiniging op de uitgaven voor het openbaar bestuur; beoogde opbrengst meer dan anderhalf miljard euro. Deze ombuiging komt bovenop de bezuiniging van 0,8 miljard euro die het demissionaire kabinet-Balkenende IV heeft verwerkt in de rijksbegroting voor 2011 – via het niet uitkeren van de loonbijstelling 2010 en inhouding van de bijdrage voor incidentele loonsverbeteringen in de jaren 2012–2015. Op basis van ervaringen uit het verleden bestempelt het CPB de totale beoogde taakstelling van 2,3 miljard euro als 'zeer ambitieus'. Zou zij worden gerealiseerd, dan daalt de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur (in 2010: 590 duizend arbeidsjaren) in de periode tot 2015 met bijna 100 duizend arbeidsjaren. Deze cijfers geven wel aan hoe hoog de doelstelling is gegrepen. Maar papier is geduldig.

19 Berekend als 1,4 procent van de beroepsbevolking (in 2009: 7,85 miljoen arbeidsjaren). Zie: Centraal Planbureau (2010a), 7.

20 Tweede Kamer (2008–2009), 10.

De allergrootste post – een beoogde beperking van de uitgaven voor de zorgtoeslag met 2,1 miljard euro – valt lastig te realiseren, met name omdat de aanspraak op zorgtoeslag afhangt van het belastbare inkomen van huishoudens. Groeiende inkomensverschillen en toenemend gebruik van fiscale aftrekposten leiden hier al snel tot majeure tegenvallers, waarvoor op zijn best eerst in latere jaren compensatie wordt gevonden.

De lijst in tabel 3 bevat anderzijds ook posten die gemakkelijk worden gerealiseerd, zoals de geringere afdracht aan het gemeentefonds. Ook hier is het overigens denkbaar dat waterbedeffecten optreden, in de vorm van een slechter begrotingssaldo van de decentrale overheden of een versnelde stijging van lokale lasten.

Daarmee – dit is een laatste observatie – verschilt de hardheid van de ingeboekte besparingen nogal. Zo moeten de onderhandelingen over de verlaging van de afdracht aan Brussel nog beginnen en is het allesbehalve zeker dat in 2011 de nominale nullijn voor werknemers in de collectieve sector (uitgezonderd de zorgsector) kan worden vastgehouden. Het CPB meent dat deze korting in 2015 geen additionele bezuiniging oplevert en op lange termijn geen enkel effect heeft, omdat ervaringen uit het verleden leren dat het eenzijdig verlagen van ambtenarensalarissen ten opzichte van de lonen in de marktsector na verloop van enkele jaren volledig ongedaan wordt gemaakt. Verbon (2010) oordeelt kort en krachtig: “De bezuinigingen zijn voor een groot deel alleen van papier en voor een ander deel worden ze doorgeschoven naar lagere overheden of de derde wereld”. Zijn taxatie is wellicht ter streng, maar dat de lijst met voorgenomen bezuinigingen lucht bevat, staat buiten kijf.

Tabel 3. Ombuigingen (miljard euro, niveau 2015)

Taakstellende uitgavenverlaging Rijk, agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen	1,52
Griffierechten	0,24
Doelmatige defensie en minder JSF jachtvliegtuigen	0,50
Stopzetten subsidies voor stadsvernieuwing/bodemsanering	0,23
Niet invoeren van de kilometerheffing	0,30
Geringere afdracht aan gemeentefonds en provinciefonds	1,34
Takenpakket publieke omroep	0,20
Subsidies voor bedrijfsleven (innovatie, klimaat)	0,50
Cultuursubsidies	0,20
Ontwikkelingssamenwerking	0,75
Afdracht aan de Europese Unie	1,00
Loonbevriezing collectieve sector in 2011 (exclusief zorg)	0,87
Beperking niveau bijstandsuitkering	0,21
Bevriezing doelgroep zorgtoeslag	2,10
Minder budget voor reïntegratie en arbeidsbemiddeling	0,64
Verlaging kindgebonden budget	0,23
Aanpassing kinderopvangtoeslag	0,20
Budgettering passend onderwijs	0,30
Minder AWBZ-zorg voor mensen met laag intelligentiequotiënt	0,21
Aandoeningen met lage ziektelast naar aanvullende verzekering	1,00
Overige maatregelen (129)	5,72
	-----
Totaal	18,26

Het kabinet trekt ook bijna vijf miljard euro uit voor de aanpak van bepaalde knelpunten. De grootste afzonderlijke post betreft de *cure* (de verzorging). Instellingen die ouderen- en gehandicaptenzorg leveren worden sinds enkele jaren gefinancierd op basis van de zorgbehoefte van de bewoners. Daarbij geldt een overgangsregeling. Voor elke bewoner wordt in het nieuwe systeem een zogeheten 'zorgzwaartepakket' bepaald. Om de bedoelde instellingen ruimer van middelen te voorzien, trekt het kabinet 0,8 miljard euro uit om de prijzen van deze zorgzwaartepakketten te kunnen verhogen. Het is niet zeker in welke richting instellingen de extra middelen zullen inzetten: voor materiële uitgaven, ter dekking van stijgende kapitaallasten, voor verbetering van arbeidsvoorwaarden of voor uitbreiding van het personeelsbestand. Het CPB (2010a, 20) acht deze impuls ruim voldoende voor 10 duizend extra banen in de sector, maar zeker is deze uitkomst allesbehalve.

Voor uitbreiding van de politie met 3.000 agenten trekt het regeerakkoord 370 miljoen euro uit. Daar komt nog 100 miljoen euro bij ter versterking van de justitieketen, die naar verwachting met een hogere werklast te maken krijgt. Net zoals bij de zorginstellingen valt te betwijfelen of alle potentiële arbeidsplaatsen zullen worden gevuld. Want tegelijkertijd denkt het kabinet 60 miljoen te kunnen besparen op de opleidingsuitgaven van de politie, doordat aspiranten straks niet langer salaris ontvangen

en door bekorting van de opleidingsduur. Op het beleidsdterrein immigratie en integratie worden liefst acht maatregelen gespecificeerd, die ieder ten hoogste 1 miljoen euro vergen. Zij hebben daarmee nauwelijks betekenis en zijn vooral te duiden als symbolische buiging in de richting van de PVV-agenda.

Het budget voor de aanleg van wegen en ook spoor wordt met een half miljard euro verhoogd. Behalve in infrastructuur investeert het kabinet ook in de kwaliteit van het onderwijs. Invoering van de voorziene prestatiebeloning van docenten zal veel voeten in de aarde hebben.<sup>21</sup> Om investeringen in duurzame energieproductie te financieren komt er een opslag op de energierekening, zie de corresponderende lastenverzwaring in tabel 5.

Tabel 4. Intensiveringen (miljard euro, niveau 2015)

Extra middelen ABWZ-gefinancierde zorg, m.n. ouderenzorg	0,82
Politie	0,37
Infrastructuur	0,50
Prestatiebeloning voor onderwijsgeevenden	0,20
Intensiever hoger onderwijs	0,23
Hogere onderwijskwaliteit, reserve voor hogere aantallen leerlingen dan geraamd	0,27
Invoering Subsidie Duurzame Energieproductie-plus	0,30
Overige maatregelen (29)	2,08
	-----
Totaal	4,77

## 5 Collectieve lasten

Tabel 5 biedt een overzicht van door het kabinet ingezette maatregelen, die per saldo leiden tot een lastenstijging van 1,34 miljard euro. Alleen wijzigingen waarmee 200 miljoen euro of meer is gemoed zijn expliciet in tabel 5 vermeld. Zoals in onderdeel 3 is toegelicht, laat het kabinet bij deze presentatie een stijging van de premie voor de Zorgverzekeringswet met 3,6 miljard euro buiten beschouwing. Dit heeft de volgende achtergrond.

Aan het referentiescenario voor de zorguitgaven uit de *Economische Verkenning 2011–2015* ligt een eigen veronderstelling van het CPB ten grondslag. De rekenmeesters hebben bij hun exercitie verondersteld dat de stijging van de reële bruto zorguitgaven (met dertien miljard euro) voor negen miljard euro zou worden gedekt via premieverhoging. De nog ontbrekende vier miljard zouden zorggebruikers rechtstreeks ophoesten via hogere wettelijke eigen betalingen.<sup>22</sup> Alle politieke partijen wezen deze optie in hun verkiezingsprogramma af. Nu eigen betalingen vier miljard minder bijdragen aan de financiering van de zorg, zal dit bedrag binnen moeten komen via (nog) hogere premies voor de verplichte ziektekostenverzekering. Aangezien hogere eigen betalingen – die werken als ‘remgeld’ – achterwege blijven, neemt het beroep op zorgvoorzieningen

21 Zie Staiger en Rockoff (2010) voor een impressie van ervaringen die hiermee in de Verenigde Staten van Amerika zijn opgedaan.

22 Centraal Planbureau (2010b), 55.



bovendien met ruim 0,7 miljard euro extra toe.<sup>23</sup> Het kabinet neemt deze budgettaire hobbel van in totaal 4,8 miljard euro op twee manieren. Ten eerste valt – bij veronderstelling – door diverse kleinere ingrepen bijna 1,2 miljard euro op de zorguitgaven te besparen. De hierdoor mogelijke premieverlaging is terug te vinden in tabel 5. De dan nog ontbrekende ruim 3,6 miljard euro wordt gedekt door de premie voor de Zorgverzekeringswet te laten stijgen, een lastenverzwaring die in bijlage II niet als zodanig is aangemerkt – zie onderdeel 3.

Een opvallende post bestaat uit de beperking van de fiscale faciliteit voor pensioensparen. Te beginnen in 2013 wordt de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen opgetrokken naar 66 jaar; de maximaal toegestane opbouwpercentages worden verlaagd. Hiermee preludeert het kabinet op de aangekondigde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in het jaar 2020.

De uitkering van de algemene heffingskorting (€ 1.987) aan partners zonder eigen inkomen – een tegemoetkoming die populair wel als ‘aanrechtssubsidie’ is aangeduid – wordt al sinds 2008 in zestien jaarlijkse stapjes van 6⅓ procent afgebroken. In 2010 resteert dus nog 86⅓ procent. Op dit moment is voor kostwinnersgezinnen met kinderen tot en met 5 jaar en gezinnen met een niet-werkende partner die is geboren vóór 1972 de algemene heffingskorting nog volledig uitkeerbaar. Krijgen VVD, PVV en CDA hun zin, dan vervalt de uitzondering voor gezinnen met jonge kinderen. Bovendien wordt de leeftijdsgrens voor niet-werkende partners verlegd van 1972 naar 1963.

Tabel 5. Mutaties collectieve lasten (miljard euro, niveau 2015).

Leeftijdsgrens jongste kind bij alleenstaande (aanvullende)	
ouderkorting naar 12 jaar (nu: 27 jaar, respectievelijk 16 jaar)	0,25
Beperking fiscale faciliteit voor pensioensparen	0,70
Versobering van de ‘aanrechtssubsidie’, raakt partners geboren	
in 1963-1971 en kostwinners met kinderen < 5 jaar	0,31
Lastenverlichting bedrijfsleven (tegenover vervallen subsidies)	-0,51
Heffing Stimulering Duurzame Energie-plus	0,30
Heffing voor verhuurders die > tien woningen verhuren	0,76
Lagere premie Zorgverzekeringswet	1,18
Overige maatregelen (9)	-1,66
	-----
Totaal	1,34

## 6 Slotsom

Budgettaire maatregelen uit het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Rutte werken in vier jaar tijd driekwart van het houdbaarheidstekort van de Nederlandse overheidsfinanciën – volgens de laatste koers: 27 miljard euro groot – weg. Daarvoor wordt een prijs betaald in de vorm van uitverdieneffecten: de economische groei valt als gevolg van het uitgestippelde budgettaire beleid jaarlijks bijna een half procentpunt lager

23 Centraal Planbureau (2010a), 20.

uit. De kwaliteit van een deel van de ingeboekte ombuigingen roept vragen op. Een buffer ontbreekt om eventuele tegenvallers bij de uitgaven op te vangen. De gedoogconstructie schept grote budgettaire risico's, omdat de PVV zich alleen heeft verbonden aan expliciet in het financieel kader benoemde maatregelen. Om de uitgaven binnen de afgesproken kaders te houden, zullen zich in de komende periode ongetwijfeld manifesterende tegenvallers moeten worden gecompenseerd via niet in het gedoogakkoord verankerde aanvullende ombuigingen. Dreigt de signaalwaarde voor het begrotingstekort met meer dan 1 procent bbp te worden overschreden, bijvoorbeeld doordat de belastingontvangsten ernstig tegenvallen, dan zijn eveneens nadere maatregelen aan de uitgaven- en/of de ontvangstenkant van de begroting geboden. Ook daarover is niets vastgelegd. In zulke situaties staat het de PVV vrij eerst, samen met de oppositie, voorstellen van het coalitiekabinet af te stemmen. Eigen alternatieven die de PVV vervolgens aandraagt om de overheidsfinanciën in het gareel te houden zullen voorspelbaar vaak geen meerderheid in de Kamer krijgen. De onvermijdelijke uitkomst is dan dat de collectieve financiën ontsporen. Die indruk blijft na lezing van de stukken op het netvlies hangen. Hopelijk zie ik de zaak te somber in.

Flip de Kam

\* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank drs J.H.M. Donders voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel. De gebruikelijke *disclaimer* geldt.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2010a), *Analyse economische effecten financieel kader*. CPB Notitie 27 september 2010. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011–2015*, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2010c), *Keuzes in kaart 2011–2015*. Den Haag: CPB.
- Donders, J.H.M. (2010), Eigen haard is goud waard, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 115-131.
- Donders, Jan en Raymond Gradus (2007), *Toegang tot de collectieve sector*. De Haag; Sdu Uitgevers.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*. Den Haag: RVZ .
- Schut, F.T., C.A. de Kam (2010), Het budgettaire zorgenkind, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros, *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 89-113.
- Staiger, Douglas O., Jonah E. Rockoff (2010), Searching for Effective Teachers with Imperfect Information, *Journal of Economic Perspectives* 24 (3), 97-118.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Tweede Kamer (2008–2009), *Beleidsprogramma 2007–2011, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24

Tweede Kamer (2010–2011a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Bijlagen bij de Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 2.

Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2011)*, 32 500, nr. 1.

Verbon, Harrie (2010), Ten minste eenderde van de aangekondigde bezuinigingen praatjes voor de vaak. *Me Judice* 3, 6 oktober 2010.

## Op de plaats rust

K.P. Goudswaard\*

### Samenvatting

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen vragen om een ambitieus beleid ten aanzien van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het regeerakkoord van CDA en VVD biedt dit niet. Hervormingen op de arbeidsmarkt blijven uit, er wordt weinig gedaan aan versterking van de inzetbaarheid van mensen en de aanpassing van de AOW is niet toereikend.

Trefwoorden: regeerakkoord, sociale zekerheid, arbeidsmarkt

### 1 Inleiding

Waar het regeerakkoord van VVD en CDA (2010) op een aantal terreinen nogal uitvoerig is, komt het terrein Werk en sociale zekerheid er bekaaid af. De relatief geringe aandacht voor sociale zekerheid spoort met de beperkte ambitie om hervormingen tot stand te brengen die het stelsel beter toekomstbestendig maken. De uitgangspunten die in het regeerakkoord worden genoemd zijn op zich logisch. Het kabinet wil bevorderen dat iedereen naar vermogen participeert in de samenleving. Het draagvlak voor de sociale zekerheid moet worden versterkt en de dreigende personeelstekorten moeten worden bestreden. Het kabinetsbeleid moet bijdragen aan herstel van de werkgelegenheid. En verder moet solidariteit van werkenden met uitkerings- en pensioengerechtigden in stand blijven. Dat zijn uitgangspunten die ook goed zouden passen bij een coalitie met een geheel andere samenstelling. Het probleem is dat de vertaling naar beleid op belangrijke punten ontbreekt. Verder valt op dat de sociale zekerheid maar een relatief beperkte bijdrage levert aan het totale ombuigingspakket van 18 miljard. De sociale zekerheid draagt daar voor een bedrag van 2,2 miljard aan bij (exclusief de beperking van de zorgtoeslag). Het blijft een stuk rustiger op dit front dan de verkiezingsprogramma's van de VVD en in mindere mate het CDA suggereerden.

### 2 Pensioenen

De AOW-leeftijd wordt in 2020 verhoogd naar 66 jaar. Dat is nogal laat, maar dat gold ook voor het wetsvoorstel van het vorige kabinet en voor het pensioenakkoord van sociale partners (Stichting van de Arbeid, 2010). Het Centraal Planbureau rekent hiervoor geen bijdrage aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, omdat de ingangsdatum zo ver weg ligt en de maatregel daarmee "onvoldoende verankerd" is (CPB, 2010b, p.3). Voor jongeren overheerst het beeld dat de huidige generatie 55-plussers op deze manier wordt ontzien. Daar staat het argument tegenover dat mensen wel de tijd moeten krijgen om te anticiperen op een dergelijke wijziging. Alternatief is om sneller te beginnen met leeftijdsverhoging, maar in kleinere stappen. Voor na 2020 zijn er geen afspraken gemaakt. Er wordt in het regeerakkoord aangekondigd dat het kabinet een voorstel zal doen om de AOW-leeftijd op den duur te koppelen aan de levensverwachting, conform het Pensioenakkoord. Maar het betreft dus geen besluit, omdat daarover blijkbaar geen overeenstemming kon worden bereikt. En

dat is dan een belangrijke stap terug ten opzichte van het pensioenakkoord en ten opzichte van het wetsontwerp van minister Donner, waar al een ruime meerderheid voor was in de Tweede Kamer: dat de pensioenleeftijd (minstens) naar 67 zou moeten gaan werd al breed geaccepteerd. Het regeerakkoord levert op dit punt dus een slechte bijdrage aan het inspelen op de vergrijzing en de aanstaande krapte op de arbeidsmarkt terwijl dat juist genoemd wordt als één van de uitgangspunten van het beleid. Verder is het geen aantrekkelijk vooruitzicht dat er wellicht weer een moeizame politieke en maatschappelijke discussie zou moeten worden gevoerd over de pensioenleeftijd. Snelle helderheid hierover is dringend gewenst.

Hoewel de coalitie aangeeft het pensioenakkoord te willen volgen, rept het regeerakkoord niet over andere belangrijke voorstellen van sociale partners ten aanzien van de AOW. Het betreft de flexibilisering van de AOW-leeftijd (voorwaarts en achterwaarts) en de koppeling van de AOW-uitkering aan de feitelijk verdiende lonen in plaats van aan de regelingslonen. De reden dat deze "koppeling-plus" niet wordt overgenomen is wellicht dat de kosten van de AOW hierdoor zouden oplopen. Het argument vóór deze koppeling-plus is dat daardoor het effect van de leeftijdsverhoging voor lagere inkomensgroepen, die een aanzienlijk kortere levensverwachting hebben, wordt verzacht.

Wat betreft de tweede pijler gaat het regeerakkoord er vanuit dat de pensioenleeftijd (voor de nieuwe opbouw) al eerder wordt verhoogd. In verband daarmee wordt de fiscale bijdrage aan de pensioenopbouw via het Witteveenkader in 2013 beperkt. Ook de maximale jaarlijkse opbouwpercentages zullen worden aangepast. Deze aanpassing van het fiscale pensioenakkoord leidt tot een lastenverzwaring van 0,7 miljard euro.

### 3 WW en ontslagrecht

Gezien de ambities met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsmarkt mochten afspraken om de WW en het ontslagrecht te hervormen worden verwacht. De heroverwegingswerkgroep Werkloosheid (2010) heeft laten zien dat met aanpassingen op dit terrein – met name een verkorting van de duur van de WW – niet alleen een forse bezuiniging kan worden geboekt, maar ook een forse winst op de arbeidsmarkt. De werkloosheid zou, afhankelijk van de gekozen variant, kunnen dalen met 60.000 tot 100.000 personen. Door een beperking van de ontslagbescherming, in combinatie met maatregelen om de duurzame inzetbaarheid van mensen te bevorderen kunnen flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt aanzienlijk worden versterkt. Het regeerakkoord rept er niet over, omdat ook hierover geen overeenstemming kon worden bereikt in de formatiebesprekingen. Maatregelen om scholing te bevorderen (met name van oudere werknemers en flexwerkers) ontbreken eveneens. Het enige dat op dit punt wordt genoemd is dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en aan duurzame inzetbaarheid (scholing) algemeen verbindend worden verklaard. Verder wordt aangegeven dat premiekortingen voor werkgevers die ouderen in dienst nemen of houden worden gehandhaafd. Al met al is dit een zeer magere invulling van de hiervoor genoemde uitgangspunten op het terrein van werk en inkomen.

### 4 Eén regeling voor de onderkant

De belangrijkste maatregel die wel in het regeerakkoord staat is de samenvoeging van de WWB, de WSW en de Wajong. De heroverwegingswerkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010) heeft deze optie naar voren gebracht. Een argument hiervoor is dat

de verschillen in regelingen en polisvoorwaarden voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeilijk te rechtvaardigen zijn. De gemeenten worden, net als nu voor de bijstand en de sociale werkvoorziening, financieel verantwoordelijk. Achterliggende gedachte is dat zo een meer samenhangend beleid van de grond komt, waarbij de uitvoerder een prikkel krijgt om op de kosten te letten. Het volledig financieel verantwoordelijk maken van de gemeenten voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen levert volgens evaluatieonderzoek een structurele daling van het aantal bijstandsklanten van circa 10 procent op, in vergelijking met de situatie dat de WWB niet zou zijn ingevoerd (Bosselaar et al, 2007). Wel was sprake van afwenteling van de WWB naar de Wajong. De Wajong komt immers niet ten laste van de gemeenten, maar van het Rijk. Dat verklaart een deel van de toegenomen instroom in de Wajong. Bij bundeling van de genoemde regelingen op gemeentelijk niveau zou deze vorm van afwenteling niet langer aan de orde zijn. In deze situatie zouden voor alle betrokken uitkeringsontvangers de regels van de bijstand gelden. Dat komt neer op een flinke versobering van de Wajong, die nu gunstiger polisvoorwaarden kent. De Wajong zou in de plannen van de coalitie wel moeten blijven bestaan voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Deze aanpak komt overeen met de Inkomensvoorziening voor volledig arbeidsongeschikten (IVA) als onderdeel van de WIA. Hiervoor wordt een structurele bezuiniging van 0,9 miljard euro ingeboekt.

Voor arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit wordt zo veel mogelijk ingezet op reguliere arbeid met behulp van loondispensatie. Dat geldt ook voor de nieuwe instroom van WSW'ers. Daarbij moet de loonwaarde (productiviteit) van betrokkene worden vastgesteld en die wordt aangevuld tot maximaal het minimumloon. Er blijven regelingen voor begeleid werken en voor persoonlijke voorzieningen, maar overigens worden de re-integratiemiddelen sterk beperkt. Dit is een kwetsbaar punt. De coalitiepartners verwachten dat gemeenten hun budgetten effectiever kunnen gaan inzetten en kosten besparen. Het is echter zeer twijfelachtig of – ondanks het voordeel van de integrale financiële verantwoordelijkheid – de uitvoering van de Wajong werkelijk goedkoper kan worden als die door honderden gemeenten zal moeten worden gedaan, die daarvoor thans de benodigde expertise nog niet hebben. Het is op zichzelf logisch dat getracht wordt de enorme instroom in de Wajong (en in mindere mate de WSW) in te dammen, maar het sociale en economische belang is vooral om mensen met een beperking daadwerkelijk in reguliere arbeid in te schakelen. En daarvoor is veel meer nodig. De SER (2007) heeft daartoe een reeks van aanbevelingen gedaan, waaronder meer systematische aandacht voor de mogelijkheden van betrokkene, een veel betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een meer op het individu gerichte begeleiding en ondersteuning. Deze aanbevelingen zijn nog steeds actueel (SCP, 2010).

## 5 Andere maatregelen

Om te voorkomen dat het onaantrekkelijker wordt om vanuit de bijstand werk te aanvaarden wordt de dubbele heffingskorting voor mensen in de bijstand geleidelijk afgebouwd. De komende 15 jaar wordt de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (de 'aanrechtssubsidie') geleidelijk afgeschaft. Bij de minimumuitkering wordt echter nog twee keer de algemene heffingskorting toegepast. Dat zou ertoe leiden dat mensen met een partner er na de overgangstermijn zelfs op achteruit gaan als ze vanuit de bijstand werk aanvaarden. Om een dergelijke vergroting van de

werkloosheidsval te voorkomen wordt de afbouw van de aanrechtsubsidie doorvertaald naar de minimumuitkering. Dat levert een bezuiniging van 0,2 miljard euro op. Verder wordt de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar in de bijstand beperkt. De toets op het partnerinkomen wordt veranderd in een toets op het huishoudinkomen. Bij fraude in de bijstand wordt een hardere aanpak aangekondigd.

Het kindgebondenbudget en de kinderopvangtoeslag worden enigszins beperkt, vanuit de gedachte dat de eigen verantwoordelijkheid van de ouders iets moet worden versterkt. Het regeerakkoord meldt verder dat de levensloopregeling en het spaarloon worden geïntegreerd in een nieuwe vitaliteitsregeling. Deze regeling moet ondersteuning bieden aan zorgtaken, het volgen van scholing, het starten van een bedrijf en demotie of deeltijdpensioen. De vitaliteitsregeling kan niet worden gebruikt voor vervroegde pensionering. Deze voorstellen vormen een poging om de levensloopregeling nieuw leven in te blazen. De samenvoeging met spaarloon vormt daarvoor inderdaad een belangrijke voorwaarde. De gedwongen keuze tussen de levensloopregeling en de voor velen fiscaal aantrekkelijker spaarloonregeling vormt een belangrijke oorzaak voor de tegenvallende belangstelling voor de levensloopregeling (Goudswaard, 2009). Een verbod op gebruik voor vervroegde uittreding is logisch vanuit het perspectief dat vrije tijd niet moet worden gesubsidieerd en langer doorwerken juist moet worden bevorderd. Te vrezen valt echter dat deze bepaling de animo voor de vitaliteitsregeling niet ten goede zal komen. Alternatief zou kunnen zijn om gebruik bij vervroegde pensionering wel toe te staan, maar dan zonder toepassing van een fiscale subsidie (verlofkorting).

## 6 Inkomens- en werkgelegenheidseffecten

De maatregelen uit het regeerakkoord hebben een gemiddeld jaarlijks koopkrachteffect van -1/2%. Dat lijkt mee te vallen, maar de spreiding rond dit gemiddelde is fors. Specifieke groepen worden aanzienlijk harder getroffen. Voor uitkeringsgerechtigden en 65-plussers zijn de effecten wat negatiever. Mensen in de bijstand worden hard getroffen. Door de dubbele heffingskorting te schrappen wordt het sociaal minimum over een periode van 20 jaar uiteindelijk met ongeveer 2000 euro op jaarbasis verlaagd, ofwel circa 15%. Ook Wajongers kunnen met een forse koopkrachtdaling te maken krijgen, want de polisvoorwaarden van de WWB zijn aanzienlijk ongunstiger dan van de (huidige) Wajong.

Het werkgelegenheidseffect (in arbeidsjaren) van het regeerakkoord is voor de periode 2011-2015 -0,4% per jaar, de werkloosheid neemt met 1,4%-punt toe. Dat is voornamelijk te wijten aan de bezuinigingen en lastenverzwaringen die worden ingezet. De maatregelen in de sociale zekerheid, en met name de verlaging van de bijstandsuitkering en de versoering van de Wajong, hebben een structureel werkgelegenheidseffect in 2040 van ongeveer +0,8%, als gevolg van de versterking van de financiële prikkels die daarvan uitgaan. Als gevolg van het totale financiële pakket in het regeerakkoord neemt de werkgelegenheid structureel met 1% toe. Dat is een zeer matig resultaat vergeleken met de verkiezingsprogramma's van de beide regeringspartijen. Bij uitvoering van het CDA-programma zou de werkgelegenheid structureel met 4% toenemen en bij uitvoering van het VVD-programma zelfs met 5,75% (CPB 2010a, blz. 31). Dat komt vooral doordat deze partijen in hun

verkiezingsprogramma's veel verder gaande hervormingen op het terrein van werk en inkomen hadden aangekondigd.

## 7 Slot

Nederland staat de komende jaren voor grote uitdagingen op het terrein van arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioenen. De kosten van de vergrijzing lopen op, de arbeidsmarkt wordt veel krappere door een teruglopende beroepsbevolking en de eisen ten aanzien van kennisniveau en aanpassingsvermogen van mensen nemen toe. Zoals al langer breed wordt onderkend vragen deze ontwikkelingen om een ambitieus beleid, maar dat biedt het regeerakkoord niet. De WW en de ontslagbescherming worden ongemoeid gelaten, er wordt nauwelijks beleid ontwikkeld om de inzetbaarheid van mensen te versterken en op het punt van de AOW-leeftijd wordt zelfs een stap terug gezet. Dit gebrek aan ambitie is terug te vinden in teleurstellende structurele effecten op de arbeidsmarkt in de doorrekening van het CPB.

Er wordt wel flink ingegrepen bij de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De WWB, de WSW en de Wajong worden gebundeld. De bijstandsuitkering wordt verlaagd en de Wajong wordt flink versoberd. Het terugdringen van de grote stijging van het aantal Wajongers is inderdaad een belangrijke prioriteit. Maar uiteindelijk gaat het er om dat mensen met een beperking meer aan reguliere arbeid kunnen deelnemen. Het is sterk de vraag of het voorgenomen beleid daar toereikend voor is.

Kees Goudswaard

\* Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden

## Referenties

- Centraal Planbureau (2010a), *Keuzes in kaart 2011-2015*, CPB, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 2010/33, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. (2009), 'De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 51(4), pp. 727-740.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2007), *Meedoen zonder beperkingen*, Advies 07/06, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010), *Beperkt aan het werk*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag.
- Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), *Op afstand van de arbeidsmarkt. Rapport brede heroverwegingen 9*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Werkgroep Werkloosheid (2010), *Werkloosheid. Rapport brede heroverwegingen 10*, Ministerie van Financiën, Den Haag.



## Eindelijk marktwerking in de zorg?

M. Pomp\*

### Samenvatting

Het nieuwe kabinet bezuinigt nauwelijks op de zorg, maar zegt vooral in te zetten op meer marktwerking. Toch lijkt ook dit kabinet niet bereid marktwerking eindelijk een serieuze kans te bieden. De druk om de zorguitgaven te beheersen zal daarom resulteren in de terugkeer van budgettering als sturingsinstrument.

Trefwoorden: regeerakkoord, zorg

### 1 Kip en koekoeksjong: het dilemma van de zorg

Dankzij de zorg leven we langer en gezonder. De waarde van deze gezondheidswinst is in geld uit te drukken. Zelfs bij voorzichtige aannames blijkt dan dat de baten van de zorg de kosten ruimschoots overtreffen. Bot bezuinigen is daarom uit den boze, want dit zou neerkomen op het slachten van de kip met de gouden eieren. Maar de zorg is ook een koekoeksjong: de steeds maar stijgende zorguitgaven dreigen andere collectieve voorzieningen, zoals onderwijs en sociale zekerheid, te verdringen. Dit pleit juist voor een rem op de zorguitgaven. Zie hier het dilemma waar het beleid in de zorg de komende jaren voor staat. Bieden de voornemens in het regeerakkoord (RA) een uitweg uit dit dilemma? Op zoek naar een antwoord bepeek ik eerst de voorgenomen bezuinigingen in de zorg (of het gebrek daaraan). Vervolgens ga ik na of het regeerakkoord voorziet in betere prikkels om zo de doelmatigheid te vergroten. Het kabinet lijkt dit inderdaad te doen door te kiezen voor een koers richting marktwerking. Maar het kabinet houdt deze koers niet consequent aan. Papier is bovendien geduldig: de vaak zeer bondige teksten moeten nog worden uitgewerkt in wetgeving. Dan pas zal blijken of er voldoende politieke steun is voor de plannen. Paragraaf 4 bevat hierover een paar sombere opmerkingen. Ik sluit af met een voorspelling.

### 2 Bezuinigen?

Het CPB verwacht dat de zorguitgaven in de periode 2011-2015 met 13 miljard euro zullen stijgen, van 61 miljard euro tot 74 miljard euro.<sup>1</sup> Het gaat hier om de zogeheten bruto BKZ-uitgaven (budgettair-kader-zorg-uitgaven), dus inclusief de eigen bijdragen. De uitgavengroei komt grotendeels voor rekening van ziekenhuizen, ouderenzorg en geneesmiddelen. Het CPB neemt ook aan dat de eigen bijdragen fors stijgen zodat de netto BKZ-uitgaven in 2015 4 miljard lager zouden liggen, en de uitgavenstijging beperkt zou blijven tot 9 miljard euro. Deze CPB-aanname is een wat vreemde eend in de bijt, omdat de *Economische Verkenning 2011-2015* voor het overige juist helemaal beleidsneutraal is: het CPB maakt nooit aannames over de beleidskeuzes van een volgende regering. Kennelijk heeft het CPB, door hier bij de zorg vanaf te wijken, een signaal willen afgeven over de urgentie van bezuinigen in de zorg. Als dat zo is dan is dit signaal niet opgepikt door de nieuwe regering, of in ieder geval niet in plannen omgezet.

---

1 CPB, *Economische Verkenning 2011-2015*, maart 2010.

Het kabinet bezuinigt nauwelijks op de zorg, en trekt voor de ouderenzorg zelfs extra middelen uit. De door het CPB veronderstelde (zo niet bepleitte) forse toename van de eigen bijdragen is niet overgenomen.<sup>2</sup>

Wat er wel aan bezuinigingen in het vat zit, valt te kenschetsen als klein grut, met één uitzondering: binnen de curatieve zorg wordt gehoopt dat het overhevelen van aandoeningen met lage ziektelast naar de aanvullende verzekeringen zal resulteren in een verlaging van de BKZ-uitgaven van 1 miljard (overigens pas vanaf 2015).<sup>3</sup> Welke aandoeningen dit zijn blijft onvermeld. Het Brede-Heoverwegingen-rapport waar het regeerakkoord elders naar verwijst (zie hierna), is op dit punt wel concreet: lichte gevallen van angststoornissen en alcoholstoornissen, cholesterolverlagers en maagzuurremmers, dieetvoeding en hulpmiddelen zoals incontinentiemateriaal, gehoortoestellen, verbandmiddelen en paramedische behandelingen kunnen volgens de opstellers van dit rapport uit het pakket. Papier is echter geduldig, zoals blijkt uit de gang van zaken rond de maagzuurremmers. De vorige minister was van plan om, geheel in lijn met de aanbevelingen in de Brede Heoverwegingen, maagzuurremmers uit het pakket te halen. Dat zou een bezuiniging van 350 miljoen euro opleveren. Maar onder druk van de kamer heeft hij hier uiteindelijk toch van af gezien. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat enige scepsis bij de aangekondigde pakketverkleining op zijn plaats is. Vooralsnog geldt hier: eerst zien en dan geloven.

Aan een omvangrijke pakketverkleining zit bovendien een nadeel dat te maken heeft met de werking van de markt voor zorgverzekeringen. Deze markt is vatbaar voor vele vormen van marktfalen. Om dit marktfalen tegen te gaan zijn bij de basispolis allerlei maatregelen getroffen: een acceptatieplicht, verplichte risicoverevening en een uniforme basispolis. Zonder dit soort maatregelen zou deze markt niet goed functioneren, en zou sprake zijn van grote verschillen in premies tussen bevolkingsgroepen. Ouderen en chronisch zieken zouden veel meer premie betalen dan anderen, als zij zich überhaupt zouden kunnen verzekeren. Ook zou de gemiddelde premie hoger zijn omdat de concurrentie tussen verzekeraars zou verzwakken. Overstappen is zonder acceptatieplicht immers veel moeilijker. Bovendien is de markt voor aanvullende polissen notoir ontransparant omdat de polisvoorwaarden van de verschillende verzekeraars onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Dit maakt overstappen bij de aanvullende polis veel lastiger dan bij de basispolis. Daar komt nog bij dat de aanvullende polis gekoppeld is aan de basispolis: zorgverzekeraars zijn niet bereid losse aanvullende polissen te verkopen. Belemmeringen bij het overstappen in de aanvullende polis werken daarom ook door op de markt voor de basispolis, waardoor daar de concurrentiedruk ook zal afnemen en de premie zal stijgen. Kortom, overheveling van een flink deel van de zorg naar de aanvullende verzekering betekent dat het marktfalen dat bij de basispolis vrij succesvol is uitgebannen opnieuw zijn lelijke kop op zal steken.

---

2 In de ziekenhuiszorg passen hoge eigen bijdragen niet binnen het DBC-systeem, dat gebaseerd is op de gemiddelde kosten van een behandeling. Hierdoor kan een patiënt een rekening ontvangen voor zorg die niet is geleverd. Met de voorgenomen vereenvoudiging van het DBC-systeem (in jargon aangeduid als DOT) zou deze discrepantie nog toenemen. Hogere eigen bijdragen liggen eerder voor de hand in de ouderenzorg, onder meer omdat toekomstige generaties ouderen rijker zijn dan huidige generatie (zie voor een uitwerking van deze stelling Pomp 2008). Hier wil het kabinet echter niet aan.

3 Premies voor aanvullende verzekeringen vallen niet onder het BKZ.

Binnen de care staat een zeer bescheiden pakketverkleining op het programma, ondermeer op basis van aanscherping van het IQ-criterium voor recht op zorg. Op termijn is dit op papier goed voor een paar honderd miljoen euro. Verder komen er lastenverzwaringen (o.a. via invoering van een vermogenstoets), en moet de overheveling van de revalidatiezorg naar de WMO enige tientallen miljoenen opleveren. Ook wordt de scheiding van wonen en zorg eindelijk doorgevoerd, wat betekent dat ouderen in instellingen huur moeten gaan betalen. Per saldo levert dit voor de overheidsfinanciën echter geen besparing op omdat de inkomensgevolgen worden gecompenseerd via ondermeer de huurtoeslag.<sup>4</sup>

Tegenover deze bezuinigingen staan extra uitgaven voor de ouderenzorg en de rest van de *care*, in de vorm van een verhoging van de prijzen van de zogenoemde zorgzwaartepakketten. Het idee is dat met de hogere prijzen betere kwaliteit van zorg wordt ingekocht. Het kabinet gaat ervan uit dat hierdoor extra handen aan het bed komen, maar zeker is dit niet. Het CPB merkt hierover fijntjes op: "De aanbieders van AWBZ-zorg krijgen meer armslag dankzij een verhoging van de zzp-tarieven. Ze kunnen dit eventueel aanwenden voor 10000 extra arbeidsplaatsen."<sup>5</sup> Daarnaast wordt de contracteerruimte AWBZ verruimd, hetgeen wellicht zal resulteren in kortere wachtlijsten. Bij elkaar kosten deze maatregelen jaarlijks ruim 800 miljoen euro, ingaand vanaf 2012.

Samenvattend: het kabinet bezuinigt de komende jaren nauwelijks op de zorg, terwijl vanaf 2012 wel extra geld naar de ouderzorg gaat. Of de 1 miljard pakketverkleining in de curatieve zorg vanaf 2015 wordt gehaald valt nog maar te bezien.

### 3 Het stelsel: er staat niet wat er staat

Zet het kabinet dan wellicht in op marktwerking om zo via betere prikkels de doelmatigheid in de zorg te vergroten en – wie weet – op die manier de zorguitgaven in toom te houden? Daar lijkt het bij eerste lezing van het regeerakkoord inderdaad op. Het regeerakkoord verwijst een aantal malen naar het rapport *Curatieve Zorg 2.0*, geschreven in het kader van de Brede Heroverwegingen en gepubliceerd op 1 april 2010. Volgens dat rapport valt de huidige situatie in de curatieve zorg te omschrijven als 'stuck in the middle': halverwege een budgetmodel en een model van gereguleerde concurrentie. 'Partijen kennen hierdoor slechts beperkte prikkels om de kosten te beheersen.' De opstellers van het rapport bepleiten een heldere keuze over het ordeningsmodel. Dit is volgens hen nodig om de publieke belangen van kwaliteit, doelmatigheid en betaalbaarheid te waarborgen. Het rapport presenteert twee sturingsmodellen: variant A waarin gebudgetteerde zorginkoopkantoren inkopen bij concurrerende zorgaanbieders en variant B die neerkomt op voortgaan op de ingeslagen weg naar gereguleerde marktwerking. Het regeerakkoord verwijst een aantal malen naar dit rapport, en dan steeds naar variant B. En inderdaad het regeerakkoord bevat een aantal stappen richting gereguleerde marktwerking: uitbreiding van het segment met vrije prijzen in de ziekenhuiszorg, afschaffen van de ex-post verevening zodat zorgverzekeraars meer risico gaan dragen en dus sterker geprikkeld worden om

---

4 Het nieuwe kabinet wil ook de doelgroep voor de zorgtoeslag beperken. Dit leidt tot een forse besparing op de collectieve uitgaven (structureel bijna 3 miljard euro), maar heeft geen gevolgen voor de zorguitgaven.

5 CPB, *Analyse economische effecten financieel kader*, 27 september 2010.

doelmatig in te kopen) en een streep door het verbod op uitkeerbare winst. Dit klinkt als een ondubbelzinnige keuze voor marktwerking, maar bij nadere bestudering van het regeerakkoord blijkt dat toch niet het geval. Al deze maatregelen zijn voorzien van voorbehouden en overgangsregimes waardoor uiteindelijk toch geen rechte koers wordt gevaren. Zo bevat het regeerakkoord de bondige frase "Er komt een ziekenhuiskader." Dit houdt in dat er een macro-budget gaat gelden voor de ziekenhuiszorg, een plan dat is gelanceerd door de vorige minister (naar verluidt op aandringen van de PvdA). Hoe dit ziekenhuiskader zich verhoudt tot vrije prijsvorming is onduidelijk (zie Schut et al. 2010). Waarschijnlijkheid zal per ziekenhuis een maximaal toegestane omzet worden bepaald, gebaseerd op de omzet in het verleden. Dit zal de concurrentieprikkel ondermijnen, want waarom zou een ziekenhuis zijn best doen om marktaandeel te veroveren als het de extra omzet vervolgens weer moet afstaan? Vergeleken met de huidige situatie is dit plan zelfs een stap terug, omdat nu in een deel van de ziekenhuiszorg (het zogeheten B-segment) sprake is van vrije onderhandelingen zónder omzetplafond. Bovendien wil het kabinet ook nieuwe toetreders onder het ziekenhuiskader brengen (lees: budgetteren), 'om chery picking te voorkomen'. Dit kan alleen maar betekenen dat nieuwe toetreders beperkt mogen groeien. Gevolg: een belangrijke (zo niet de belangrijkste) bron van concurrentie in het nieuwe stelsel droogt op.

Wat betreft de afbouw van de ex post verevening: hierbij staat de clause dat dit 'in verantwoord tempo' moet gebeuren, waarmee bedoeld zal zijn dat de ex post verevening niet in één keer wordt afgeschaft. En dan de uitkeerbare winst: dat mag pas drie jaar nadat de investering is gedaan en alleen als de zorgaanbieder voldoet aan minimumkwaliteitseisen (waarvan onduidelijk is welke dat zijn en wie die eisen gaat opleggen). Voeg hier nog bij het verbod op verticale integratie (zorgverzekeraars mogen volgens het regeerakkoord 'niet ook zelf (concurrerend) zorgaanbod in bezit' hebben), en het wordt duidelijk dat geen sprake is van een consequente keuze voor meer marktwerking in de zorg.

Vervolgens de care. De tekst van het regeerakkoord is op dit punt (bewust?) cryptisch. Er staat: "Momenteel wordt gewerkt met zorgkantoren per regio. Hun taken en de risico's zullen door de zorgverzekeraars worden overgenomen." Dit roept de vraag op wat bedoeld wordt met 'de risico's': de risico's die de huidige zorgkantoren lopen, dus alleen over de uitvoeringskosten? Of ook de risico's van de uitgaven aan de zorg, waar de zorgkantoren op dit moment geen risico over lopen? In het eerste geval verandert er weinig, in het tweede geval is juist sprake van een kleine revolutie. Verderop stelt het regeerakkoord dat deze beleidswijziging ".. zorgt voor doelmatigheidsprikkels doordat zorgverzekeraars de instellingen zullen controleren op efficiency en kwaliteitsverbetering." Dit lijkt erop te ijzen dat verzekeraars inderdaad risico gaan lopen over de zorguitgaven. Maar deze interpretatie roept allerlei vragen op: hoe denkt het kabinet risicoverevening in te gaan voeren voor de AWBZ? Wie doet de indicatiestelling? Zolang deze vragen niet overtuigend zijn beantwoord kan van risicodragende verzekeraars geen sprake zijn.

#### 4 Politieke wil?

Het nieuwe zorgstelsel, gebaseerd op de sturingsfilosofie van gereuleerde marktwerking, heeft tot dusverre nauwelijks de kans gekregen zich te bewijzen. Marktwerking is slechts mondjesmaat ingevoerd in de ziekenhuiszorg en wordt

belemmerd door het naast elkaar bestaan van het oude en het nieuwe bekostigingsmodel. Zorgverzekeraars zijn niet of beperkt risicodragend in een flink deel van de ziekenhuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg. Bij de huisartsenzorg is sprake van gereguleerde tarieven (ook al zijn dit formeel maximumtarieven). Degenen die menen dat het nieuwe zorgstelsel een serieuze kans verdient kunnen er niet op vertrouwen dat het nieuwe kabinet van plan is die kans eindelijk te bieden, ook al lijkt bij eerste lezing het regeerakkoord een duidelijke keuze voor marktwerking in de zorg te bevatten. Nog los van de inhoudelijke kanttekeningen bij de kabinetsplannen in de vorige paragraaf, is het zeer de vraag of er politieke steun bestaat voor meer marktwerking in de zorg. Gedoogpartner PVV is verklaard tegenstander van marktwerking in de zorg, en dat geldt ook voor de PvdA en de SP. De kans dat andere partijen dan de PPV het kabinet op dit punt aan een meerderheid zullen helpen is daarom heel klein. Ook binnen de vijfde macht lijkt er weinig fiducia meer te zijn in het project marktwerking. Hoewel de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit) steevast positief rapporteert over de gevolgen van marktwerking in de ziekenhuiszorg, maakt dit kennelijk weinig indruk binnen de departementen. Overschrijdingen van het BKZ lijken op het conto van marktwerking te worden geboekt, hoewel de feiten dit niet bevestigen. Daar komt nog bij dat de nieuwe minister van VWS bepaald geen goede staat van dienst heeft als pleitbezorgster van marktwerking in de zorg. Het artsblad *Medisch Contact* stelt weliswaar: "Met Schippers krijgt VWS een minister die heilig in marktwerking gelooft", maar uit de daden van de nieuwe minister in haar periode als kamerlid komt een heel ander beeld naar voren. Zij werpt zich steevast op als pleitbezorgster van keuzevrijheid voor de patiënt, maar lijkt zich niet te realiseren dat volledige keuzevrijheid voor de patiënt de onderhandelingspositie van de verzekeraar verzwakt en de belangen van de premiebetaler schaadt. Zo is het totaalverbod op verticale integratie één van haar stokpaardjes: in 2008 nam de Kamer een door haar ingediende motie aan die bepaalt dat zorgverzekeraars geen zorgaanbieders zoals ziekenhuizen mogen overnemen. De patiënt zou dan gedwongen zijn zorg te betrekken van de 'eigen' zorgaanbieder van de zorgverzekeraar. Dat mag zo zijn, buitenlandse ervaringen wijzen uit dat zo'n combinatie grote doelmatigheidswinst kan opleveren. Een minister die voorstander is van marktwerking zou marktpartijen niet moeten beletten dit ook te proberen in Nederland. Als verzekerden geen zin hebben in inperking van hun keuzevrijheid dan kunnen ze overstappen naar een andere verzekeraar of een restitutiepolis nemen. Als er toch mededingingsproblemen ontstaan dan hebben we hiervoor de NMa.<sup>6</sup> En dan is er ook nog het beruchte 'amendement Schippers', dat in 2005 één van de pijlers onder het nieuwe stelsel dreigde weg te slaan. Volgens dit amendement op het Zorgverzekeringswet moet een zorgverzekeraar ook betalen als een verzekerde gebruik maakt van de diensten van een niet-gecontracteerde aanbieder. Bovendien diende dit

---

6 Dit is ook al geconstateerd door de Rotterdamse gezondheidseconoom Erik Schut: "Ook werd er een vrijwel Kamerbreed gesteunde motie aangenomen voor een algeheel verbod op verticale integratie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Dit is opmerkelijk, aangezien deze mogelijkheid bij de invoering van de Zvw door een Kamermeerderheid juist expliciet werd toegestaan. Verticale integratie zou verzekeraars namelijk meer mogelijkheden geven om de doelmatigheid van zorg te beïnvloeden en om aan de zorgplicht te voldoen. Vanuit mededingingsperspectief wordt verticale integratie doorgaans pas problematisch als er sprake is van machtsconcentratie bij een van de betrokken partijen. In dat geval kan de NMa de fusie verbieden." (Schut 2009, p. 75).

bedrag gelijk te zijn "aan de kosten die in de Nederlandse marktomstandigheden in redelijkheid voor de desbetreffende vorm van zorg of andere dienst passend zijn te achten.." Dit (door een kamermeerderheid aangenomen) amendement betekent dat een zorgverzekeraar zijn verzekerden niet naar een voorkeursaanbieder kan sturen. En dat betekent weer dat een zorgverzekeraar een zwakke onderhandelingspositie heeft tegenover zorgaanbieders. Zorgverzekeraars hebben herhaaldelijk aangegeven last te hebben van dit amendement.<sup>7</sup> Mogelijk is dit een van de redenen waarom zorgverzekeraars nog nauwelijks zijn overgegaan tot selectief contracteren (hoewel hiervoor ook andere redenen kunnen bestaan zoals de beperkte risicodragendheid en het ontbreken van kwaliteitsinformatie).

### 5 Een voorspelling

Al met al is de kans klein dat het nieuwe zorgstelsel van dit kabinet eindelijk een serieuze kans krijgt om zich te bewijzen. Ondertussen blijven de zorguitgaven de komende jaren bij ongewijzigd beleid twee of zelfs drie keer zo snel groeien als het BBP. De roep om de collectieve zorguitgaven in toom te houden zal hierdoor steeds luider klinken. Hoe zal het kabinet hierop reageren? Voor fors hogere eigen bijdragen bestaat geen politiek draagvlak, ook niet als het gaat om de ouderenzorg waar dit een verdedigbare optie is. Blijven over pakketverkleining en herinvoering van budgetten. Pakketverkleining biedt slechts beperkt soelaas. Zelfs als de ambitieuze doelstelling van 1 miljard besparing op de collectieve uitgaven via pakketverkleining wordt gehaald, remt dit slechts tijdelijk de uitgavengroei. Een redelijke voorspelling is dan ook dat het nieuwe kabinet zijn toevlucht zal nemen tot budgettering als instrument om de collectieve zorguitgaven af te remmen. Of het echt lukt om zo het koekoeksjong uit het collectieve nest te verjagen is nog maar de vraag: verzekerden hebben een wettelijk afdwingbaar recht op zorg. De Wet Cliëntenrechten Zorg (die nog moet worden goedgekeurd door de Tweede Kamer) bevestigt dit nog eens. Maar de kip met de gouden eieren loopt intussen wel gevaar: budgettering leidt tot wachtlijsten en werkt ondoelmatigheid in de hand.

Marc Pomp

\* Onafhankelijk adviseur gezondheidseconomie.

---

7 Op de website van Menzis staat een (ongedateerd) opiniestuk van bestuursvoorzitter Rogier van Boxtel waaraan de volgende passage is ontleend: "Naast het opheffen van de contracteerplicht en de maximumtarieven, is ook de door het amendement Schippers (VVD) mogelijk gemaakte restitutie van kosten bij een niet-gecontracteerde zorgverlener, debet aan prijsverhogingen. Zorgverleners hebben meer macht dan politici lijken te beseffen. Ziekenhuizen die immers een té hoge prijs vragen (bijvoorbeeld 10.000 euro voor een heupoperatie) krijgen wellicht geen contract met de zorgverzekeraar, maar kunnen de verzekerde toch gewoon een rekening sturen met de hoge prijs. De verzekeraar mag de betaling van de rekening wel aan voorwaarden verbinden, maar kan de verzekerde onmogelijk uitleggen dat hij 2000 euro zélf moet bijbetalen.'

## Literatuur

Pomp, M. (2008), *Collectieve ouderenzorg: Basisvoorziening of middenklasseniveau?* Achtergrondstudie bij *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, oktober 2008.

Schut, F.T. (2009), Is de marktwerking in de zorg doorgeschoten? *Socialisme en Democratie* no. 7/8 2009, pp. 68-80.

Schut, F.T., W.P.M.M. van de Ven en M. Varkevisser (2010), Prijsconcurrentie gaat niet samen met macrobudget ziekenhuizen, *ESB* 95(4587)

## Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen

### Over de positie van marktwerking in het regeerakkoord

B.E. Baarsma\*

#### Samenvatting

Welke plaats krijgt marktwerking in het beleid van het kabinet-Rutte? Als we op het regeerakkoord moeten afgaan, is het antwoord: dat is onduidelijk, maar waarschijnlijk slechts een zeer bescheiden plaats. Het regeerakkoord bevat geen enkele leidende filosofie. Het is niet geschreven vanuit een denkkader dat gebruikt kan worden om tot een doordachte rolverdeling markt en overheid te komen, maar lijkt eerder een gevolg van de alles overheersende wens dat het kabinet VVD-CDA er zou komen. Uitzondering is het beleid gericht op de zorg, daar wordt in de meeste gevallen bewust gekozen voor meer marktwerking. De overige gevallen van marktwerkingsbeleid zijn geen resultaat van doordacht beleid, maar zijn toevalstreffers in de doos met alle *leftovers* van de wensenlijstjes die de compromisrondes hebben overleefd.

Trefwoorden: regeerakkoord, marktwerking

#### 1 Inleiding

Marktwerking is een vies woord geworden. Dat heeft ook zijn weerslag op de positie van marktwerking in de Haagse politiek. Daar waar marktwerking in het beleid van de paarse kabinetten onder leiding van Kok een prominente positie kreeg, is de populariteit daarna in rap tempo afgenomen en heeft marktwerking na de crisis zelfs geheel afgedaan. Welke plaats krijgt marktwerking in het beleid van het kabinet-Rutte? Dit artikel beantwoordt deze vraag en plaatst hem tegen de achtergrond van de positie van marktwerking in de regeerakkoorden van de afgelopen 20 jaar.

#### 2 Marktwerking is economisch gezien een neutraal concept

Wat is marktwerking? Het betekent: de markt aan het werk zonder dat de overheid daaraan te pas komt. Het basisprincipe van marktwerking is dus dat alle economische beslissingen – over consumptie, productie, sparen en investeren – door individuele burgers en bedrijven worden genomen. De prijs zorgt voor de afstemming van vraag en aanbod. Marktwerking is een middel om welvaart te verhogen. Het is een alledaags verschijnsel. Een middel dat vaak werkt, maar ook faalt.

Marktwerkingsbeleid gaat over de vraag wat de markt zelf kan en wat de overheid op zich zou moeten nemen. Het startpunt bij het nadenken over de rolverdeling tussen de markt en de overheid is de markt. Vaak – en dat is zeker in de publieke sector het geval – wordt marktwerkingsbeleid verward met bezuinigingsoperaties. Miljoenen euro's door marktwerking gegenereerde efficiëntiewinst onttrekken aan de thuiszorg is bezuinigen, geen marktwerking. De gemeenten hadden er ook voor kunnen kiezen het geld in te zetten voor verkorting van wachtlijsten.



### 3 De markt zou het uitgangspunt moeten zijn bij het vormgeven van marktwerkingsbeleid

Marktwerking is voor economen al eeuwenlang een neutraal instrument. In tegenstelling tot de mens is de markt niet noodzakelijk goed of slecht. En de eigenschappen van marktwerking zijn tijdloos en niet aan mode onderhevig.

Dat wil niet zeggen dat er tussen economen geen discussie is geweest over marktwerking. Na het openingspleidooi voor de vrije markt van Adam Smith (1776) volgde al gauw kritiek van Thomas Malthus (1798) en vooral van Karl Marx (1867). In de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw is tussen economen een hevige discussie gevoerd over de merites van markt versus overheid. In die tijd spitste deze discussie zich toe op een vergelijking van de markteconomie en de planeconomie. Aan de kant van de planeconomie was Oscar Lange (1936) belangrijk, en aan de kant van de markteconomie Friedrich Hayek (1944).

Nuchter nadenken over marktwerking kan op basis van objectieve welvaartseconomische argumenten. Om die boven tafel te krijgen, is de markt als startpunt van het denkproces onontbeerlijk. Er zijn ten minste twee redenen om te starten bij de markt.

De eerste reden is dat overheidsingrijpen altijd betekent dat de overheid gebruik maakt van haar machtsmonopolie waarmee zij burgers dwingend stuurt of verplicht heffingen te betalen. Omdat overheidsingrijpen gepaard gaat met inperking van individuele vrijheden en met belastingheffing moet dit ingrijpen gelegitimeerd worden. Deze legitimatie is alleen mogelijk door beleidsproblemen vanuit het startpunt van de markt te analyseren. De tweede reden om de beleidsanalyse bij de markt te beginnen, is dat op die manier de voordelen van marktwerking meegewogen kunnen worden. Ook al bestaat de ideale markt niet, toch blijkt uit de vele empirische studies dat de markt in veel gevallen beter presteert dan de overheid (voor een overzicht zie: Baarsma 2010). Bekende voorbeelden zijn de liberalisering van de luchtvaart, telecom, post en elektriciteit. Maar ook marktwerking in bijvoorbeeld het notariaat is succesvol. Notariële tarieven zijn substantieel lager bij gelijkblijvende kwaliteit (Baarsma, 2009). Hetzelfde geldt voor het busvervoer. Door aanbestedingen wordt minder betaald per dienstregelingsuur en is de tevredenheid van passagiers groter (Ministerie van Economische Zaken, 2008). Terecht concluderen de vakbonden dat eventueel kwaliteitsverlies bij uitbesteding is terug te voeren op gebrekkige eisen van de overheid in bestekken, en niet op marktwerking (NRC, 2010).

De keuze om de onderbouwing van marktwerkingsbeleid bij de markt te beginnen, is geen ideologische keuze. Het is een methodologische keuze die voorkomt dat de beleidsonderbouwing stukloopt in een cirkelredenering op basis van het primaat van de politiek: Iets is een publiek belang omdat het onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, en het valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid omdat het een publiek belang is.

Het besliscriterium om te kijken of de overheid of de markt het beste mechanisme is, is maatschappelijke welvaart. Volgens economen is dan ook alleen sprake van een publiek belang – een belang dat vraagt om overheidsoptreden – als er welvaartsverlies optreedt, omdat de markt niet goed werkt. Het is deze analyse van publieke belangen en marktwerking waar ik naar op zoek ga in het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van Rutte en Verhagen.

#### 4 De politieke positie van marktwerking verschilt sterk in de afgelopen 20 jaar

Daar waar de positie van marktwerking economisch gezien jaar in jaar uit dezelfde is – het is louter een middel dat ingezet kan worden om welvaart te vergroten – is dat politiek gezien niet het geval. Als we kijken naar de regeerakkoorden van de afgelopen 20 jaar dan wordt duidelijk dat marktwerkingsbeleid politiek gezien geen neutraal, maar een beladen onderwerp is. Het is aan grote slingerbewegingen onderhevig. De tabel geeft aan hoe vaak het woord marktwerking in de verschillende regeerakkoorden voorkomt en geeft een kenmerkend citaat uit de regeerakkoorden over de visie op de rolverdeling tussen markt en overheid.

Tabel 1. Marktwerking in de regeerakkoorden Lubbers III tot en met Rutte (exclusief financiële kaders)

Kabinet, samenstelling en periode	Aantal malen dat marktwerking wordt genoemd	Kenmerkend citaat over de visie op de roverdeling markt en overheid uit het regeerakkoord
<i>Rutte</i> VVD-CDA / (PVV) Oktober 2010 –	1	“Dit kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen. Dan kan de overheid weer een bondgenoot worden van burgers. Daarom snijden we in taken en subsidies en vermindert de bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor kan het aantal politici en ambtenaren fors dalen.”
<i>Balkenende IV</i> CDA-PvdA-CU Februari 2007 – oktober 2010	0	“Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. [...] Dit alles vraagt een vermindering van ‘bestuurlijke drukte’, een betere bestuurlijke werkwijze en een intensieve dialoog met de samenleving.”
<i>Balkenende III*</i> CDA-VVD Juli 2006 – februari 2007	0	“er [bestaat] een breed gedragen besef dat dit kabinet met terughoudendheid dient op te treden. Die terughoudendheid vloeit voor uit de beperkte tijd die ons tot de verkiezingen resteert en die voortvloeit uit het feit dat er voor ieder in uw Kamer in te dienen voorstel een meerderheid zal moeten worden gevonden. [...] Met het geven van prioriteit aan de begroting van 2007 is de programmatische opdracht van dit kabinet duidelijk.”
<i>Balkenende II</i> CDA-VVD-D66 Mei 2003 – juli 2006	2	“Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer.”
<i>Balkenende I</i> CDA-VVD-LPF Juli 2002 – mei 2003	0	“De overheid is niet het bestuur van de BV Nederland of de uitvoerende arm van het collectief. Zij stelt de samenleving in staat om te functioneren en bepaalt de kracht daarvan. Voor alles dient de overheid dan ook die functies te waarborgen die het samenleven en maatschappelijk verkeer mogelijk maken: het maken van wetten, ordening en markten, het beslechten van collectieve belangentegenstellingen en individuele geschillen, het waarborgen van de infrastructuur voor het maatschappelijk verkeer, het verzekeren van de algemene taken en functies en het bieden van oriëntatie.”

<i>Paars II</i> PvdA-VVD-D66 Augustus 1998 – juli 2002	8	"In de afgelopen periode zijn overheidstaken geprivatiseerd of zijn elementen van marktwerking binnen de overheid geïntroduceerd. Doel daarbij was een versterking van doelmatigheid, klantgerichtheid en kostenbewustzijn. Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet."
<i>Paars I</i> PvdA-VVD-D66 Augustus 1994 – augustus 1998	8	"De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt niet alleen vanuit de (economische) overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid kunnen leiden."
<i>Lubbers III</i> CDA-PvdA November 1989 – augustus 1994	0	"Het functioneren van de overheid is voor verbetering vatbaar. Door reorganisatie, door vereenvoudiging van regelgeving en zo veel mogelijk decentralisatie van de uitvoering van beleid, kan de doelmatigheid worden vergroot. Naarmate de controleerbaarheid van overheidshandelen voor volksvertegenwoordiging en burgers toeneemt, kan met meer vanzelfsprekendheid op gemeenschapszin en maatschappelijke verantwoordelijkheid een beroep worden gedaan."

\* Omdat het kabinet-Balkenende III geen regeerakkoord heeft (dit kabinet had immers als voornaamste taken voorbereiden van de begroting van 2007 en van de verkiezingen in 2007), is hier gekeken naar de regeringsverklaring.

#### 4.1 De rijzende populariteit van marktwerking: Lubbers III, Paars I en II

In het jaar dat het kabinet-Lubbers III aantreedt, valt de Berlijnse muur. De realisatie dat het communistisch systeem een stilstaand systeem is zonder enige innovatie, leidt tot politiek draagvlak voor een terugtrekkende, beter functionerende overheid en meer verantwoordelijkheden en ruimte voor de markt.

Ondanks het feit dat het begrip marktwerking in het regeerakkoord uit 1989 niet terugkomt, stuurt het beleid van Lubbers III eerder richting de markt dan richting de overheid. Het kabinet tracht marktprikkels in de gezondheidszorg te introduceren, maar het Plan-Simons voor de invoering van een basisverzekering in de gezondheidszorg haalt het niet. Wel verzelfstandigt Lubbers III de Nederlandse Spoorwegen en wordt de organisatie in aparte onderdelen gesplitst voor reizigersvervoer, goederenvervoer en infrastructuur. Verder gaat het kabinet door op de ingeslagen weg van hervorming van de sociale zekerheid, ook om daarmee de arbeidsmarkt beter te laten werken. Tegelijk treedt de overheid terug uit de persoonlijke leef sfeer (het samenlevingscontract als alternatief voor het wettelijk huwelijk en het onder strikte voorwaarden gedogen van euthanasie wordt voorbereid).

In 1994 treedt Paars I aan. In het regeerakkoord komt het woord marktwerking 8 maal voor. De nadruk ligt op het hervormen van markten door minder en beter te reguleren en meer aan de markt zelf over te laten. Dit streven krijgt gestalte in de MDW-operatie (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit). Onder Paars I zijn 36 projecten opgestart, waaronder op het gebied van winkeltijden, bouwregelgeving, taxivervoer, makelaars, advocatuur en de benzinemarkt. Verder zet Paars I in op banengroei en lastenverlichting voor burgers en bedrijven, iets wat mede door de gunstige economische

omstandigheden effectief was. Ondanks de positieve houding ten opzichte van de markt, blijft er tegelijk nog veel sturing. Zo worden Melkert-banen gecreëerd voor langdurig werklozen.

Nadat Paars I de reguliere periode van 4 jaar had vol gemaakt, iets wat sindsdien niet meer gelukt is, treedt in 1998 Paars II aan. Paars II zet de MDW operatie voort. Waar Paars I de nadruk legde op verbeteren van marktwerking in de marktsector zelf, richtte Paars II zich meer op beter gebruikmaken van marktwerking bij de publieke dienstverlening: "Het kabinet streeft bij de vormgeving van de uitvoering van overheidstaken naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds en zal voorstellen terzake daarop toetsen." Dat is mede nodig omdat de publieke voorzieningen overvraagd worden (zoals de wachtlijsten in de zorg en een steeds hoger aantal mensen dat een beroep doet op de WAO). Het correctief dan wel raadgevend referendum – meer vraagsturing in het openbaar bestuur – zorgt voor spanning in de coalitie. Paars II valt echter vroegtijdig vanwege het NIOD-rapport over de val van Srebrenica.

#### *4.2 De tanende populariteit van marktwerking: Balkenende I, II, III en IV*

Na Paars II neemt de politieke populariteit van marktwerking af. Dat heeft ook te maken met het een te één-dimensionale benadering van de markt ten tijde van Paars. Lange tijd was de gedachte dat het vrij laten van markten kon, zo lang de Nederlandse Mededingingsautoriteit de concurrentieverhoudingen maar scherp hield. Marktfaalen is echter meeromvattend dan alleen marktmacht. Marktwerkingsbeleid dient – zoals hierboven in paragraaf 3 al aangegeven – gebaseerd te zijn op een analyse van publieke belangen. Die analyse start bij de markt en onderzoekt waar de markt de bocht uitvliegt. Daar kan dan een rol voor de overheid liggen. Een voorbeeld: bij de taximarkt is deze analyse niet gemaakt, zodat geen rekening is gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om kwaliteit te borgen (Poort et al., 2005). Ten tijde van Paars is te vaak nagelaten de publieke belangen te identificeren in termen van marktfaalen.

In het regeerakkoord van Balkenende I is kritiek op het marktwerkingsbeleid van Paars terug te vinden: "Terugtrek van de overheid zonder de bereidheid om echt los te laten en de neiging om te decentraliseren en te verzelfstandigen en toch centraal te sturen en uniformiteit te willen verzekeren, hebben tot een fijnmazig net van gedetailleerde regels en bureaucratische processen geleid." De nadruk komt in de kabinetten na Paars II te liggen op het tegengaan regeldruk. In de regeerakkoorden Balkenende I, III en IV komt het woord marktwerking niet voor (zie tabel). Balkenende I is minder dan 3 maanden missionair.

Tegen de achtergrond van de aanslagen van 11 september 2001, de moord op Fortuyn in 2002 en op Van Gogh in 2004 gaat veel politieke aandacht naar openbare orde, veiligheid, immigratie en integratie. Marktwerking vervult een bijrol en wordt twee keer genoemd in het regeerakkoord van Balkenende II. Toch zijn er belangrijke hervormingen, zoals in de sociale zekerheid en de zorg. Ten tijde van Balkenende II wordt de Bijstandswet vervangen door de Wet Werk en Bijstand, de WAO door de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen en het stelsel van ziektekostenverzekeringen door een Zorgverzekeringswet. Balkenende II valt over de rol van minister Verdonk in de paspoortkwestie Ayaan Hirsi Ali. Balkendende III is een overgangskabinet, dat als

voornaamste taken heeft het uitschrijven van vervroegde verkiezingen en het indienen van de begroting voor 2007.

Net als de eerdere kabinetten Balkende zet ook het vierde kabinet in op het verminderen van regels en administratieve lasten en wordt geen actief marktwerkingsbeleid gevoerd. Verder lijkt het woord marktwerking in de verschillende kabinetten Balkenende te worden misbruikt in een poging de publieke sector te hervormen. Burgers worden steeds kritischer consumenten van overheidsdiensten. Vaak wordt geklaagd over de producten en diensten die overheden leveren (vuilophaal, groenbeheer, scholen en naschoolse opvang, afgifte van vergunningen en documenten). Ook de verdeling van schaarste is een steen des aanstoots (parkeerplaatsen, sociale huurwoningen, marktstandplaatsen, taxistandplaatsen). De klantvriendelijkheid rond overheidsproductie en allocatie, zoals bij bejegening en openingstijden, wordt vaak als gebrekkig ervaren. Tot slot wordt met regelmaat geklaagd over toezicht op veiligheid en de publieke ruimte.

Tegen deze achtergrond zijn onder het mom van marktwerking allerlei veranderingen in de publieke sector doorgevoerd, zoals bezuinigingen, kostenbesparing en prestatiecontrole. De nadelige gevolgen hiervan zijn op het conto van marktwerking geschreven. Dat is echter onterecht omdat in de publieke sector doorgaans geen sprake kan zijn van marktwerking, omdat het prijsmechanisme is uitgeschakeld en er geen concurrentie bestaat (de organisaties leven van subsidie en/of hebben een exclusieve positie). Strakkere interne bedrijfsprocessen kunnen het gevolg zijn van scherpere marktwerking, maar moeten daar wel van worden onderscheiden. Zo zijn prestatiecontracten bij de politie geen marktwerking.

Naast de gebrekkige analyse van publieke belangen is de introductie van interne doelmatigheidsprikkels onder het mom van marktwerking in de publieke sector de tweede reden dat de populariteit van marktwerking na Paars II kelderde. De crisis heeft de emoties rond marktwerking zo opgevoerd dat het zelfs geheel uit de gratie raakte. "Als er geen dwingende redenen zijn, privatiseren we niet", zei PvdA-minister Bos in 2007, en hij draaide daarmee het denkkader van zijn voorganger, minister Zalm, om. De FNV schreef een nota *Marktwerking? Time-out* en vroeg om een moratorium op marktwerking.

### **5 De positie van marktwerking in het regeerakkoord 2010 is onduidelijk**

Nu de rust na de crisis langzamerhand iets terug lijkt te keren en er voor het eerst in meer dan negentig jaar weer een liberale premier is, zou de positie van marktwerking in de Haagse politiek kunnen kantelen? Gebeurt dat ook?

Als we op het regeerakkoord moeten afgaan, is het antwoord: dat is onduidelijk, maar waarschijnlijk zal marktwerking niet meer dan een zeer bescheiden plaats krijgen. Het is onduidelijk omdat het regeerakkoord geen enkele leidende filosofie bevat. Het is niet geschreven vanuit een denkkader dat gebruikt kan worden om tot een doordachte rolverdeling markt en overheid te komen, maar lijkt eerder een gevolg van de alles overheersende wens dat het kabinet VVD-CDA er zou komen. Deze partijen zijn met de PVV gaan zitten en hebben de wensenlijstjes zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming gebracht. In dergelijk 'ad-hoc-lijstjes-compromissen-beleid' is geen ruimte voor een marktwerkingsgedachte en trouwens ook niet voor een anti-marktwerkingsgedachte.

### 5.1 Marktwerking in de zorg als uitzondering

Zoals uit de tabel blijkt, komt het woord marktwerking één keer voor in het regeerakkoord. Dat is in hoofdstuk 5 over de zorg: "Om aan de vraag van een kwart meer artsen in 2025 tegemoet te komen wordt de numerus fixus in lijn met het rapport van de Raad voor de Volksgezondheid in 5 jaar afgeschaft. Het afschaffen van de numerus fixus is ook een randvoorwaarde voor goede marktwerking in de zorg."<sup>1</sup> Dat is geen toeval. Als marktwerking ergens in het regeerakkoord een thema is, dan is dat bij de zorg. Dat hoofdstuk is – naast het immigratiehoofdstuk – ook het meest in detail uitgewerkt.

De lijn die met de Zorgverzekeringswet is ingezet ten aanzien van marktwerking wordt doorgezet (dit staat het duidelijkst in de bijlage met het financiële kader, op p. 18) door het uitbreiden van vrije prijsvorming in het B-segment en het "in verantwoord tempo" afschaffen van de ex-post compensaties voor zorgverzekeraars. Bovendien wordt marktwerking gestimuleerd doordat zorgaanbieders onder bepaalde voorwaarden winst mogen uitkeren aan derden. Het voordeel is dat ziekenhuizen dan op de kapitaalmarkt gemakkelijker kapitaal kunnen krijgen wat nodig is voor afdekking van steeds grotere risico's en voor investeringen in kwaliteit. Helaas is niet duidelijk of deze mogelijkheid alleen openstaat voor ziekenhuizen of ook voor instellingen voor ouderenzorg. Dat laatste is immers *booming business* waar private investeerders interesse in hebben.

Tegelijkertijd wil het kabinet marktwerking in de zorg beperken door fusies tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders te verbieden. Die beperking lijkt ook de insteek te zijn bij de politieke bemoeienis met het fusietoezicht van de NMa in de zorg. De politiek vindt dat deze toezichthouder als het om de zorg gaat te eenzijdig naar betaalbaarheid kijkt en te weinig oog heeft voor zaken als bereikbaarheid en kwaliteit. De vraag is of deze inschatting ook met feiten kan worden onderbouwd. Ik denk het niet. Wel is het zo dat fusies in de zorg pas sinds 2004 getoetst worden (omdat daarvoor volgens de NMa in onvoldoende mate sprake was van een markt) en dat veel fusies al voor die tijd hebben plaatsgevonden. Een ander probleem is dat de NMa de kwaliteit moeilijk mee kan nemen in haar beoordelingen, omdat er nog geen kwaliteitsnormen bestaan (de recente ophef over de door zorgverzekeraar CZ gestelde normen tonen dat eens te meer aan). Ook bestaan geen eenduidig vastgestelde bereikbaarheidsnormen voor patiënten.

Waarschijnlijk is het effectiever om dat soort normen nu eindelijk eens vast te stellen in plaats van te kiezen voor politieke inmenging bij een onafhankelijke toezichthouder. Niet alleen in de *cure* is er ruimte voor meer marktwerking, ook in de *care* lijkt dat het geval te zijn. Zo wordt het persoonsgebonden budget wettelijk verankerd, zodat iedereen met de voeten kan stemmen. Ook door het overhevelen van de "taken en risico's" van de zorgkantoren naar de zorgverzekeraars ontstaat meer marktwerking. Zorgverzekeraars die de AWBZ voor hun eigen verzekerden organiseren, kunnen geld overhouden en hebben zo een prikkel om efficiënt te werken.

### 5.2 Waar is meer ruimte voor marktwerking?

Het kabinet-Rutte volgt niet het economische denkkader zoals neergezet in paragraaf 3. Er ontbreekt een analyse van de rol van de overheid in relatie tot marktfalen. Het feit dat er op sommige terreinen wel degelijk meer ruimte voor de markt ontstaat, is de uitkomst

---

1 Afschaffing van de numerus fixus is een voorwaarde voor meer marktwerking. De vraag is echter of dit voldoende effectief is. Het achterliggende probleem zit immers vooral bij de doorstroom van basisartsen naar specialisatieplekken.

van het sluiten van compromissen over allerhande beleidsthema's en niet het resultaat van een doordachte analyse van publieke en algemene belangen. Dit in weerwil tot de zin in de inleiding: "De overheid beschermt de vrijheid van mensen en komt in actie als het algemeen belang dat vraagt."

Waar geeft het kabinet meer ruimte aan de markt? Dat is ten eerste op het gebied van het verminderen van de regeldruk. Dit kabinet zet daar net als de vier kabinetten-Balkenende op in: "De regeldruk, met name voor professionals en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd." (p. 5). Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geeft in een voortgangsrapportage in januari 2010 aan dat het doel van het kabinet Balkenende-IV om in 2011 de administratieve lasten voor bedrijven met 25% netto te laten "vooralnog niet binnen handbereik" ligt. Er zijn geen aangrijpingspunten in het regeerakkoord van VVD en CDA die aannemelijk maken dat het Rutte wel gaat lukken na 2012 een jaarlijkse reductie van 5% te realiseren. Uitzondering is wellicht de "inspectievakantie voor bedrijven die deugdelijke certificering" hebben geïmplementeerd.

Een tweede voorbeeld is het samenvoegen van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (WWB, Wajong en de WSW), om op die manier beter activerend arbeidsmarktbeleid te kunnen voeren. Dit kan leiden tot een beter functionerende arbeidsmarkt. In dat kader is echter het meest opvallend dat de duur van de WW niet wordt bekort en dat de ontslagbescherming onaangetast blijft.

Een derde voorbeeld betreft de bezuinigingen op de publieke omroep. Deze plannen zijn echter vaag, omdat ze twee conflicterende doelen hebben: een breed bestel én een goedkoper bestel. Redenerend vanuit marktwerkingsbeleid had een fundamentele keuze gemaakt kunnen worden voor een ander bestel, een bestel dat aanvullend is op de markt, op de commerciële omroepen. Dat betekent een bestel met minder tv-netten en minder radiozenders, dat inzet op programma's die de commerciële omroepen niet uitzenden (cultuur, drama en documentaires) of waarvoor onafhankelijkheid belangrijk is (nieuws en achtergronden). Dan is een bezuiniging zonder kwaliteitsverlies geloofwaardiger.

Twee laatste voorbeelden zijn het afschaffen van het rookverbod in kleinere horecagelegenheden en het instellen van een sociaal leenstelsel voor de masterfase. In beide gevallen is minder sprake van externe effecten dan eerder gedacht. In het geval van kleine café's is er doorgaans geen personeel dat beschermd hoeft te worden en bij studeren zijn de private baten van hoger onderwijs vaak zo hoog dat subsidiëring niet volledig nodig is.

### *5.3 Waar is minder ruimte voor marktwerking?*

Het kabinet Rutte zet in op herleving van het industriebeleid en lijkt dus te geloven in de maakbaarheid van de markt. Dat doet het kabinet door een tweede JSF-toestel aan te schaffen zodat de Nederlandse industrie mee mag blijven doen aan de ontwikkelingsfase.<sup>2</sup> Verder zet het kabinet in op enkele economische topgebieden (water, voedsel, tuinbouw, *high tech*, *life sciences*, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie). Economisch gezien zou het beter zijn generiek voorwaardenscheppend beleid te voeren en niet in te zetten op enkele sectoren. De overheid heeft geen glazen bol en kan de keuze van wat succesvol is toch het beste

---

2 In het financiële kader wordt duidelijk dat er "op het 2e testtoestel na, geen JSF-toestellen na dit tweede toestel" zullen worden aangeschaft.

overlaten aan de markt. Een ander voorbeeld van industriebeleid is het koste wat kost willen organiseren van grote sportevenementen als het WK-voetbal in 2018/2022 en de Olympische Spelen in 2028. Van die eerste is al duidelijk dat de MKBA negatief uitpakt (Koopmans et al., 2010), terwijl het Ministerie voor Sport net opdracht heeft gegeven voor een kosten-batenanalyse.

Verder is er geen ruimte voor marktwerking op het gebied van mobiliteit. Het is duidelijk dat de markt faalt als het gaat om het inprijzen van de negatieve externe effecten van mobiliteit. Toch kiest de overheid er niet voor dit marktfalen te corrigeren door schaarse mobiliteitscapaciteit te beprijsen. Zo mag Schiphol doorgroeien tot 510.000 starts en landingen en wordt geen kilometerheffing ingevoerd.<sup>3</sup> Marktwerkingsbeleid betekent dus niet: "Mensen hebben de vrije keuze zich te verplaatsen." (p. 28), maar wel het bekijken wat de markt zelf kan en wat niet.

Op één punt van het mobiliteitsbeleid lijkt meer ruimte voor marktwerking te ontstaan: "Er komt een verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de drie grootste steden waarbij kwaliteit en goede en actuele reisinformatie wezenlijke onderdelen van de aanbestedingseisen vormen." In het financiële kader wordt duidelijk dat dit geen marktwerking is, maar een gewone bezuiniging. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ontvangen 120 miljoen euro minder in 2015 en moeten dat terugverdienen via een aanbesteding.

#### *5.4 Het regeerakkoord is bovenal weinig doordacht en onderbouwd*

Het weinig doordachte karakter van het regeerakkoord blijkt op verscheidene plekken, bijvoorbeeld uit het stelling verwoorde voornemen dat "[s]ubsidies alleen worden verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen" en dat "de verlaging van subsidies wordt gecompenseerd door [...] Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)." (p. 10). Op zich is het uiteraard nuttig om alleen effectieve subsidies te verlenen. Omdat echter van slechts enkele subsidies de effectiviteit is onderzocht en vastgesteld, betekent dit dus dat 99% van alle subsidies zou moeten worden afgeschaft. Uit een van de weinige effectiviteitsstudies van subsidies blijkt dat nu dat net de WBSO niet effectief is, zoals zo veel lump sum subsidies dat niet zijn (Vroomen en Cornet, 2007). Het kabinet spreekt zichzelf dus tegen.<sup>4</sup>

Dat geldt ook voor het in stand houden van de subsidie op eigenwoningbezit. Uit Hof et al. (2005) blijkt dat de hypotheekrenteaftrek geen effectief middel vormt om woningbezit te stimuleren, omdat de aftrek de prijs van koopwoningen sterk verhoogt als het aanbod van woningen slechts in beperkte mate reageert op prijsprikkels. Hierdoor is het uiteindelijke effect op de netto woonlasten van kopers per saldo beperkt. Ondanks het feit dat de subsidie niet effectief is en ondanks het feit dat het verstrekken ervan een enorm beslag op de overheidsfinanciën legt (meer dan tien miljard euro per jaar), verbaast het dat in het regeerakkoord wordt gekozen voor het laten bestaan van de hypotheekrenteaftrek. Doordat de aftrek blijft bestaan zijn lastenverzwaringen en

---

3 De in de plaats daarvan voorgestelde accijnsverhoging is niet geloofwaardig nu Rutte die afhankelijk maakt van internationale coördinatie.

4 Het kabinet is wel consequent als het gaat om het bezuinigen op subsidies op kinderopvang. Daaraan is de afgelopen jaar anderhalf miljard meer besteed, terwijl dit slechts een zeer beperkt participatieverhogend effect had en tegelijk privaat initiatief verdrong (informele opvang door opa en oma) (Berden & Kok, 2009)). Hetzelfde geldt voor de bezuiniging op de subsidies op re-integratie: ook die subsidies blijken beperkt effectief (Tempelman et al., 2010).



bezuinigingen op bijvoorbeeld onderwijs noodzakelijk; beide geen voorbeelden van effectief economisch beleid.

Een tweede voorbeeld van een gebrekkige beleidsontwikkeling is veiligheid. Het kabinet bezuinigt op vrijwel alle terreinen behalve veiligheid. Daar past dan een feitelijke ontwikkeling bij dat het publiek belang op dit moment in onvoldoende mate wordt geborgd. In 2009 registreerde de politie volgens het CBS ruim 1 miljoen misdrijven. Dat is een groot getal, maar er was in de afgelopen jaren geen sprake van een stijging. Uit andere CBS cijfers uit maart 2009 blijkt dat het aantal slachtoffers van veel voorkomende criminaliteit verder is gedaald en dat het gevoel van onveiligheid niet is toegenomen. De veiligheid is met andere woorden niet afgenomen, waarom moet het budget dan wel omhoog? Zou meer maatwerk niet meer voor de hand liggen (dus: meer mensen inzetten op plekken waar de criminaliteit of onveiligheidsgevoelens toenemen)? Een derde voorbeeld betreft de grote bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Dit is de belangrijkste troef om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Net als bij de administratieve lastenreductie zijn ook de voortekenen hier niet gunstig. Sinds Balkenende I is het ondanks de vele doelstellingen niet gelukt om het aantal ambtenaren conform doelstelling te verminderen. Het nieuwe kabinet wil anderhalf miljard euro op de ambtenaren op rijksniveau besparen. Juist omdat de rolverdeling markt en overheid niet doordacht wordt, is niet duidelijk welke taken de ministeries, agentschappen en ZBO's gaan afstoten om zo aan de taakstelling te kunnen voldoen. Duidelijk is wel dat het zonder taakafstoting niet mogelijk is om de gewenste bezuiniging te realiseren.

### **6 Conclusie: Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen**

Het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* is niet opgesteld vanuit een economisch denkkader van publieke belangen. Daardoor is het beleid marktwerkingsbeleid noch anti-marktwerkingsbeleid. Uitzondering is het beleid gericht op de zorg, daar wordt in de meeste gevallen bewust gekozen voor meer marktwerking. De overige gevallen van marktwerkingsbeleid zijn geen resultaat van doordacht beleid, maar zijn toevalstreffers in de doos met alle *leftovers* van de wensenlijstjes die de compromisrondes hebben overleefd.

Het regeerakkoord is daarmee een gemiste kans. Er had voor marktwerkingsbeleid kunnen worden gekozen op de woningmarkt (afschaffing hypotheekrenteaftrek), de arbeidsmarkt (inkorting WW-duur, afschaffen ontslagbescherming en sneller en meer verhogen van pensioenleeftijd) en mobiliteit (kilometerheffing). Deze markten zijn ook nog eens gelinkt: doordat huizen kunstmatig duur zijn door de hypotheekrenteaftrek verhuizen mensen minder snel, en dat heeft repercussies op de bereidheid om van baan te wisselen. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt heeft verder te lijden onder de vele files. Door deze drie hoofdproblemen structureel en fundamenteel aan te pakken, had het kabinet-Rutte van Nederland op de lange termijn een betere economie met gezondere overheidsfinanciën kunnen maken. Helaas laat het kabinet marktwerking op essentiële markten links liggen.

Barbara Baarsma

\* Algemeen directeur SEO Economisch Onderzoek, Hoogleraar marktwerking en mededingingseconomie aan de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

- Baarsma, B.E. (2010). *Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Baarsma, B.E. (2009), Tien jaar marktwerking in het notariaat: een terug- en vooruitblik, *Kwartaalschrift Economie*, 6, september, pp. 357-395.
- Berden, C. & L. Kok (2009). *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hayek, Friedrich (1944). *The road to serfdom*, University of Chicago Press.
- Hof, B. C. Koopmans & C. Teulings (2005). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C., M. van den Berg & N. de Nooij (2010). *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Lange, Oscar (1936). On the economic theory of socialism, *Review of Economic Studies*, 4(2), 123-142.
- Malthus, Thomas R. (1798). *Essay on the Principle of Population*. [downloadable via: <http://www.gutenberg.org/ebooks/4239>]
- Marx, Karl (1867). *Capital; A Critique of Political Economy*. [downloadable via: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/index.htm>]
- Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag.
- NRC (2010). FNV: privatisering ging ten koste van werknemers, Michèle de Waard, 12-01-2010, p. 14.
- Poort, J., B. Baarsma & C. Teulings (2005). *Marktwerking op de rit*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. [downloadable via: <http://www.gutenberg.org/ebooks/3300>]
- Tempelman, C, C. Berden & L. Kok, L. (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Vroomen, B. en M. Cornet (2007), *De effectiviteit van een lumpsum ondersteuning: case WBSO*, CPB memorandum 184.

## Directe en indirecte gevolgen van het regeerakkoord voor het openbaar bestuur

G.A. van Nijendaal\*

### Samenvatting

De plannen van het kabinet hebben naar verwachting op termijn veel verstrekkender gevolgen voor het openbaar bestuur dan een eerste blik op de bestuurlijke agenda doet vermoeden. Geen revolutionaire omvorming van de structuur van het openbaar bestuur. De gevolgen van de bezuinigingen en de decentralisatie van taken vormen een indirecte stimulans voor opschaling van gemeenten of tenminste een indirect afgedwongen stimulans tot regionale uitvoering van gemeentelijke taken. Daarnaast krijgen de provincies een sterker ruimtelijk-economisch profiel. Gedwongen door de bezuinigingen en de beperkte mogelijkheden eigen inkomsten te verwerven zijn de decentrale overheden wel gedwongen zich te beperken tot hun kerntaken. De auteur beperkt zich tot een analyse van de gevolgen voor het openbaar bestuur en geeft geen inhoudelijk oordeel over de voorgestelde maatregelen.

Trefwoorden: regeerakkoord, openbaar bestuur

### 1 Inleiding

Op 1 april van dit jaar verschenen de heroverwegingsrapporten. Vooral rapport 18 over het openbaar bestuur (werkgroep Kalden) bevatte ingrijpende voorstellen tot reorganisatie van het openbaar bestuur en vergaande voorstellen tot kortingen op het gemeente- en provinciefonds, maar ook in de verschillende andere rapporten lagen voorstellen besloten die direct dan wel indirect grote gevolgen voor gemeenten en provincies inhielden. Veel gemeenten en provincies hielden dan ook hun hart vast in afwachting van het regeerakkoord. Nu het regeerakkoord er ligt rijst de vraag of deze bange voorgevoelens terecht waren.

### 2 Bestuurlijke reorganisatie

De bestuurlijke paragraaf van het regeerakkoord oogt mager. Wat betreft de bestuurlijke organisatie lijkt het kabinet een pas op de plaats te maken. Veel van de teksten over de bestuurlijke organisatie waren ook in het vorige regeerakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie terug te vinden, zoals het voornemen tot decentralisatie en differentiatie, deregulering en het principe dat maximaal twee bestuursniveaus betrokken zijn bij een taak. Wat dat laatste betreft wordt het adagium van de commissie-De Grave "Je gaat erover of niet" door het kabinet zelfs aangehaald als leidend principe voor de bestuurlijke organisatie. De veronderstelling is dat door decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten, waarbij de focus komt te liggen op de kerntaken, het aantal ambtenaren bij *alle* bestuurslagen kan worden verminderd. Daarbij benadrukt het kabinet (nogmaals) dat de kerntaken van provincies op de gebieden ruimte, economie en natuur liggen. Een expliciete uitspraak over het takenpakket van de gemeenten ontbreekt.

Van de vergaande voorstellen uit het heroverwegingsrapport *Openbaar bestuur* om te komen tot 30 regiogemeenten en het afschaffen van de provincies en de waterschappen of het voorstel te komen tot slechts 100 tot 150 gemeenten en 5 tot 8 provincies is in het regeerakkoord weinig meer terug te vinden. In het genoemde heroverwegingsrapport werd aan deze twee varianten een structurele bezuiniging toegedicht van 1,8 miljard respectievelijk 1,5 miljard euro. Niet onaanzienlijke bedragen die een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan het terugdringen van het structurele overheidstekort. De grotere schaalgrootte zou daarbij de weg openen tot vergaande decentralisatie van taken met daarbij te behalen efficiencyoordelen voor het rijk. Dat gemeentelijke schaalvergroting tot kostenbesparing zou leiden is overigens door Allers (2010) bestreden. Dat een grootschalige en algehele - door het Rijk geïnitieerde - herordering van het openbaar bestuur aanzienlijke frictie- en transactiekosten met zich zal brengen lijkt evident. Ook hier geldt immers het principe: "De cost gaet voor de baet uyt". Deze kosten waren in het heroverwegingsrapport gemakshalve maar even buiten beschouwing gelaten.

Het kabinet-Rutte/Verhagen waagt zich echter niet aan een grote reorganisatie van het binnenlands bestuur. De voornemens blijven beperkt tot een aantal kleine wijzigingen, die vooral ingegeven zijn door het terugdringen van de bestuurlijke drukte.

In de voorstellen tot vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen, en de opschaling van het provinciale bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) herkennen we een flauwe echo van het rapport-Kalden. Het terugbrengen van het aantal politieke ambtsdragers vormde immers een in verschillende varianten terugkerend onderdeel uit dat rapport. De bespaarde kosten van het verminderen van het politieke ambtsdragers met 25% vanaf 2015 worden geraamd op 120 miljoen euro. Aan het opschalen van het provinciale bestuur in de Randstad is geen financiële opbrengst gekoppeld.

Ter vermindering van de bestuurlijke drukte wordt de WGR-plus regio als bestuurslaag afgeschaft. In de vorige kabinetsperiode waren de taken van de WGR-plus op het terrein van de ruimtelijke ordening al geschrapt. Dit alles leidt tot een versterking van de positie van de provincie. Maar tegelijkertijd is het plan gelanceerd om te komen tot een Infrastructuurautoriteit waaraan de bevoegdheden van rijk, provincies, regio's en gemeenten in de Randstad op het gebied van vervoer en infrastructuur overgedragen zullen worden. De gedachte achter deze constructie is dat het bijdraagt aan een snellere besluitvorming en een betere afstemming van het infrastructuur- en mobiliteitsbeleid. Maar wat deze autoriteit precies gaat inhouden en hoe dat zich verhoudt tot het samenvoegen van de Randstadprovincies en het schrappen van de WGR-plus, die juist op het terrein van verkeer en vervoer een belangrijke taak vervullen, blijft onduidelijk. Het voornemen lijkt op zijn mist op gespannen voet te staan met het voornemen helderheid te scheppen in de bestuurlijke verhoudingen, volgens het principe "Je gaat erover of niet"

Ook de deelgemeenten worden afgeschaft. Dit voornemen houdt het schrappen van de bevoegdheid van gemeenten in om op basis van artikel 87 van de Gemeentewet deelraden in te stellen. Alleen Amsterdam en Rotterdam kennen nu deelgemeenten. Het schrappen lijkt vooral ingegeven door de wens de bestuurlijke drukte te verminderen.

Het is echter een autonome bevoegdheid en geen verplichting. De instelling van deelgemeenten is destijds door deze gemeenten mede gemotiveerd vanuit doelmatigheidsoverwegingen. De betrokken gemeenten dragen zelf de lasten en de lusten van het hebben van deelgemeenten. Deze gedwongen reorganisatie zal in elk geval op korte termijn kosten voor deze gemeenten opleveren en het Rijk niets opleveren.

#### *Gemeentelijke herindeling*

Gemeentelijke herindelingen moeten volgens het regeerakkoord alleen van onderop tot stand komen. Dit lijkt een geruststellende gedachte voor gemeenten die vreesden te worden gedwongen tot grootscheepse herindeling. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren mede onder druk van de toegenomen beleidslast van gedecentraliseerde taken als de Wet, Werk en Bijstand (WWB), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) al hun heil gezocht in vergaande vormen van samenwerking of in vrijwillige gemeentelijke herindeling. De prognose was dat zonder aanpassing van het beleid het huidige aantal gemeenten van 430 al zou dalen tot 300 in 2025. De tendens tot herindeling zal zich naar het laat aanzien nog versterken door de bezuinigingen waarmee gemeenten te maken krijgen.

Het gemeentefonds zelf bevat geen financiële prikkel tot schaalvergroting, zij het dat kleine gemeenten niet alleen als gevolg van de beperkte ambtelijke capaciteit kwetsbaar zijn, maar ook over weinig mogelijkheden tot het aangaan van financiële verplichtingen of het opvangen van financiële tegenvallers beschikken. Aan de provincies wordt een actieve rol toebedacht in het oplossen van bestuurlijke en financiële knelpunten bij gemeenten. Dit lijkt erop te duiden dat nadrukkelijk van provincies wordt verwacht dat zij gemeenten, indien nodig, zullen overtuigen van de noodzaak om 'vrijwillig' te gaan herindelen.

#### *Regionale uitvoering*

Een andere mogelijkheid om een deel van de bezuinigingen op te vangen is het aangaan of versterken van de samenwerking met andere gemeenten, om op deze wijze schaalvoordelen bij uitvoeringstaken maximaal te benutten. Dit gebeurt al op grote schaal op het terrein van sociale diensten, belastingheffing, en ICT. Daarbij komt steeds de vraag om de hoek kijken in hoeverre het aanvankelijke voordeel van regionale samenwerking kan worden behouden en de gemeente voldoende greep houdt op de kostenontwikkeling.

#### *Stimulansen tot regionale samenwerking*

De overheveling van de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg naar de gemeenten zal een zware wissel trekken op de gemeentelijke organisatie. De bestaande aparte financieringsstromen, voor het preventieve beleid, de vrijwillige provinciale jeugdzorg, de licht verstandelijk gehandicapte jeugdzorg en de jeugd-ggz worden bij elkaar gevoegd en overgeheveld naar de gemeenten. Het is overigens nog onduidelijk om hoeveel geld het exact gaat, maar het kabinet boekt een bezuiniging in van 300 miljoen euro structureel, dat is ongeveer 10 procent van het totale beschikbare bedrag. Het zal voor gemeenten een hele kluif worden de kosten van de jeugdzorg in de klauwen te houden. De veronderstelling is dat (samenwerkende) gemeenten deze taak goedkoper kunnen

uitvoeren. Gelet op de omvang en de complexiteit van de jeugdzorg valt te verwachten dat veel kleine, maar ook middelgrote gemeenten voor de uitvoering van deze taak de krachten zullen moeten bundelen. Een deel van de efficiencywinst dreigt zo weer verloren te gaan.

Naast de overheveling van de jeugdzorg worden ook de functies voor dagbesteding en begeleiding van de AWBZ naar de gemeenten overgeheveld. Deze overheveling sluit aan bij de reeds door de gemeenten uitgevoerde WMO-taken. Bij de overheveling van deze taak zijn in de aanloopjaren meerkosten geraamd, maar structureel wordt een voordeel van 140 miljoen euro ingeboekt. Deze bezuiniging zullen gemeenten moeten realiseren door het bieden van maatwerk, het slim combineren van functies en een doelmatige uitvoering. Voor zover gemeenten de WMO-taken, vooral de aanbesteding van de huishoudelijke hulp al niet voor een deel regionaal aanbesteden, zal deze taakoverheveling de noodzaak van regionale samenwerking alleen maar doen toenemen. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de nieuwe regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt die onder regie van de gemeenten komt. De budgetten voor de Wajong, de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) worden gebundeld tot één regeling. Deze decentralisatie gaat gepaard met een forse korting op de beschikbare budgetten in verband met het beperken van aanspraken van de groep van (nieuwe) rechthebbenden. Voor een deel moeten de gemeenten een bezuiniging zien te realiseren door een efficiëntere besteding door gemeenten. Daarnaast wordt een bezuiniging ingeboekt op de re-integratiegelden van gemeenten en UWV. De kortingen maken echter ook dat het lastiger wordt de bedrijfsvoering van de sociale werkvoorziening sluitend te maken omdat de nieuwe instroom een beperkte verdien capaciteit heeft. Nagenoeg alle gemeenten nemen deel aan een regionaal opererende sociale werkvoorziening en ook zoeken steeds meer gemeenten aansluiting bij een gemeenschappelijke sociale dienst. Het ligt voor de hand dat gemeenten voor de uitvoering van deze nieuwe regeling de krachten en middelen verder zullen bundelen.

#### *Verplichte regionalisering van de uitvoering*

Dat aan regionalisering van de uitvoeringstaken kostenvoordelen zijn verbonden lijkt het kabinet zich ook te realiseren. Bij de verplichte regionale uitvoeringsdiensten (rud's), een verplichte samenwerkingsvorm ten behoeve van de uitvoering van VROM-taken door provincies, gemeenten en waterschappen incasseert het kabinet zelf een kostenvoordeel door alvast 100 miljoen euro op de algemene uitkering van provincies en gemeenten te korten. Gemeenten en provincies die dachten de efficiencywinst te kunnen aanwenden ter dekking van de eigen financiële problemen dreigen daarmee van een koude kermis thuis te komen. De vraag dringt zich op of de rijksoverheid ook mogelijkheden ziet om voor ander provinciale en gemeentelijke taken een verplichte vorm van regionalisering voor te schrijven en de efficiencywinst aan te wenden ter reductie van het overheidstekort.

### **3 De gevolgen voor de algemene uitkering**

Het is opvallend dat het kabinet vanaf 2012 de normeringssystematiek herstelt. Dat houdt in dat gemeenten en provincies weer gelijk 'de trap op' en 'de trap af' gaan met de rijksuitgaven. Naar aanleiding van de economische crisis was deze systematiek voor de

jaren 2009, 2010 en 2011 bevroren. De normeringssystematiek wordt wel enigszins aangepast. De rente-uitgaven van het rijk tellen niet meer mee. Het Centraal Planbureau geeft aan dat het effect hiervan leidt tot een structurele verlaging van de groei van 0,4 miljard.

Het kabinet bezuinigt wel 18 miljard euro, maar deze bezuiniging moet worden afgezet tegen de trendmatige groei van de overheidsuitgaven. Als gevolg van het herstel van de normeringssystematiek krijgen de decentrale overheden tot 2015 1,3 miljard euro minder dan volgens de trendmatige groei van de rijksbegroting mocht worden verwacht. Dit betekent dat het provincie- en het gemeentefonds nominaal zullen groeien. Rekening houdend met een inflatie van 1,5 tot 2 procent betekent dit evenwel nog steeds dat de decentrale overheden effectief minder te besteden krijgen. In eerste aanleg leidde dit bedrag, hoe vreemd dat ook moge klinken, tot een zucht van verlichting. De eerder voorspelde doemscenario's van kortingen van wel 3 miljard euro lijken daarmee van de baan. Ook het rapport-Kalden gaf aanleiding te veronderstellen dat ten minste rekening moest worden gehouden met een korting van 1,7 miljard euro op het gemeentefonds en een aanvullende korting van 280 miljoen op het provinciefonds. De korting is ook minder dan mocht worden verwacht bij een bezuinigingsbedrag van 18 miljard. De 3 miljard korting was gebaseerd op de aanname dat het volledige bezuinigingsbedrag van 35 miljard zou worden gerealiseerd. Ongeveer de helft van dat bezuinigingsbedrag zou op basis van dezelfde veronderstellingen tenminste een korting van ruim 1,5 miljard hebben moeten betekenen.

Of er reden bij decentrale overheden is tot opgelucht ademen is nog maar de vraag. De korting van 1,3 miljard euro betreft de eerste tranche als gevolg van de bezuinigingstaakstelling van 18 miljard euro tot en met 2015. De totale door de Studiegroep begrotingsruimte berekende noodzakelijke ombuigingen bedroegen 29 miljard euro structureel. De kabinetsvoornemens zijn dan ook te beschouwen als de eerste stap in het weer gezond en houdbaar maken van de overheidsfinanciën. De 29 miljard euro is overigens al wel minder dan de 35 miljard euro waarvoor de Heroverwegingsoperatie voortstellen moest aandragen. Simpel gesteld, een deel van de korting voortvloeiend uit de resterende 11 miljard euro aan bezuinigingen komt nog na 2015. Gelet op de wisselende beelden over de overheidsfinanciën lijkt dat van latere zorg, voorlopig lijkt het effect voor de decentrale overheden mee te vallen. Of het daadwerkelijk voor de decentrale overheden meevalt, is ook afhankelijk van het gehanteerde perspectief. Lang niet alle decentrale overheden hebben in hun meerjarenperspectief rekening gehouden met het zwartste scenario. Voor de decentrale overheden is het daarbij belangrijk hoe de salariskosten zich gaan ontwikkelen. De rijksoverheid gaat in de meerjarenraming uit van een nullijn voor de rijksambtenaren. Het is de vraag hoe reëel deze aanname is. Het is duidelijk dat het gemeenten en provincies goed zou uitkomen als deze nullijn ook weerklank vindt in de gemeentelijke en provinciale CAO's voor ambtenaren.

Naast de gevolgen voor het gemeente- en provinciefonds krijgen zowel gemeenten als provincies te maken met het stopzetten van of het korten op specifieke uitkeringen. Voor het overgrote deel van deze bezuinigingen zal gelden dat gemeenten en provincies deze zullen doorvertalen in lagere ambities, vermindering van aanspraken van burgers en bedrijven. Toch zullen deze bezuinigingen voor een deel ook hun weerslag hebben op de kosten die voor eigen rekening van de gemeenten en provincies komen. Bijvoorbeeld

doordat de dekking uit de specifieke uitkering vervalt voor een noodzakelijk geachte uitgave of dat meer burgers door de verminderde aanspraken een beroep zullen doen op de gemeentelijke ondersteuning. De mogelijkheden om de bezuinigingen op te vangen door verhoging van de eigen inkomsten zijn uiterst beperkt. Door de toegenomen druk op de vrije besteedbare middelen zullen provincies en gemeenten zich noodgedwongen wel gaan concentreren op hun kerntaken.

#### **4 Uitbreiding van het provinciale takenpakket**

Voor de provincies zet kabinet sterk in op het decentraliseren van taken die samenhangen met de kerntaken van de provincies in het ruimtelijke en economische domein en het natuurbeleid. Het voornemen om de taak van de provincies op het terrein van het natuurbeleid te versterken past binnen de met de commissie-Lodders ingezette lijn van het versterken van het ruimtelijk-economisch profiel van de provincies. Deze decentralisatie gaat wel gepaard met een korting van 25 procent op het beschikbare budget. Naast het aanpassen van de ambities moet efficiencywinst worden behaald uit het schrappen in wet- en regelgeving en het invoeren van alternatieve financiële arrangementen (de vervuiler betaalt! en het profijtbeginsel). Tegelijkertijd wordt nog een korting ingeboekt onder de noemer taakverbreding provincies. De mogelijkheid van de provincies om een deel van de bezuinigingstaakstelling te dekken uit een verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting zal worden geblokkeerd.

'Het regionaal economisch beleid van de rijksoverheid wordt geschrapt en gedecentraliseerd' aldus het regeerakkoord. Deze zin is voor meerdere uitleg vatbaar. Uit het financiële kader valt echter op te maken dat het beleid en de middelen van Pieken in de Delta en voor regionale bedrijventerreinen naar de provincies worden overgeheveld. Ook dit past in het versterken van de rol van de provincies op het ruimtelijk economisch domein.

Op het terrein van verkeer en vervoer is de decentralisatie naar provincies wat minder eenduidig. Om een voortvarende aanpak van investeringen in de infrastructuur te bevorderen krijgen provincies en regio's de mogelijkheid om investeringen uit het Meerjarig Investeringsprogramma Infrastructuur en Transport (MIRT) voor te financieren. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om afspraken met provincies en grote gemeenten te maken over het meebetalen aan infrastructuur, in elk geval voor bovenwettelijke inpassingen. Tegelijk wordt ook de rijksbijdrage aan de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer waaruit een deel van de investeringen voor de infrastructuur moeten worden betaald structureel gekort met 200 miljoen. Deze vorm van financiering heeft verdacht veel weg van een sigaar uit eigen doos, maar het sluit naadloos aan bij de ambities van vooral provincies om zich als regionale gebiedsontwikkelaar op te treden. Daarbij blijft de vraag hoe dit zich verhoudt tot de instelling van een Infrastructuurautoriteit.

#### **5 Tot slot**

De invloed van het regeerakkoord op de bestuurlijke inrichting het openbaar bestuur komt niet tot uitdrukking in grootscheepse structuurwijzigingen. Het vermoeden bestaat dat het kabinet geen energie en geld wil verspillen aan een langdurige en uiteindelijk vruchteloze discussies over de inrichting van het openbaar bestuur. Dat wil niet zeggen de gevolgen van het regeerakkoord de inrichting van het openbaar bestuur ongemoeid



zullen laten. Het kabinet haakt met de decentralisatie van taken naar provincies en gemeenten nadrukkelijk aan bij het versterken van de primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid van deze overheidslagen. De decentralisatie en overheveling van taken maakt dat gemeenten met recht de eerste overheid is op het terrein van zorg en ondersteuning. De zwaarte van het takenpakket zal een zware wissel trekken op de organisatorische en financiële capaciteit van veel gemeenten. Het valt te verwachten dat mede door de noodzaak tot bezuinigingen gemeenten hun heil zullen zoeken in zoeken regionale samenwerking, bijvoorbeeld door het opzetten van gezamenlijke uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zal het geleidelijke proces tot opschaling van gemeenten een flinke stimulans krijgen.

De decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van natuur, regionale economie, infrastructuur en het schrappen van de WGR-plus als bestuurslaag dragen bij aan het versterken van het provinciale bestuur. Op het terrein van verkeer en vervoer had overigens een eenduidiger keuze voor de provincie niet misstaan. De decentralisatie-operatie gaat wel gepaard met forse kortingen. Deze kortingen komen bovenop de al eerder aangekondigde structurele korting op het provinciefonds van 300 miljoen euro.

Kortom, de plannen van het kabinet hebben naar verwachting op termijn veel verstrekkender gevolgen voor het openbaar bestuur dan een eerste blik op de bestuurlijke agenda doet vermoeden. Geen revolutionaire omvorming van de structuur van het openbaar bestuur, maar een indirecte stimulans voor opschaling van gemeenten of in elk geval een indirect afgedwongen stimulans tot regionale uitvoering van taken en een sterker profiel van het provinciaal bestuur zijn het gevolg. Gedwongen door de bezuinigingen en de beperkte mogelijkheden eigen inkomsten te verwerven zullen decentrale overheden wel gedwongen voelen zich te beperken tot hun kerntakken.

Gerber van Nijendaal

\* Plaatsvervangend secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen.

## Literatuur

Allers (2010), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *ESB*, 28 mei, p. 341-342.

Ministerie van Financiën (2010), *Brede heroverwegingen*, 1 april 2010.

Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag.

Financiële bijlage bij het concept regeerakkoord VVD-CDA.

## Vingers aflikken <sup>1</sup>

A. van Witteloostuijn\*

### Samenvatting

Ondanks de optimistische uitstraling van de nieuwe minister-president en het "historische" feit van de eerste liberale premier in bijna honderd jaar, zijn de gedoog- en regeerakkoorden schraal op het terrein van financieel- en sociaal-economische vernieuwingen. De teneur is eerder conservatief dan liberaal. Een uitzondering wordt gevormd door de plannen terzake de terugdringing van de omvang en rol van de overheid. Omdat in het verleden echter veelvuldig is gebleken dat papier geduldig is, blijft het vooralsnog de vraag of van deze voornemens veel terecht zal komen.

Trefwoorden: regeerakkoord, openbaar bestuur, regeldruk

### 1 Het gaat lang duren

We worden weer geregeerd door een echt kabinet. Het kabinet-Rutte I gaat aan de slag. Als we de betrokkenen mogen geloven, is hier sprake van een historisch moment. Na bijna een eeuw wachten heeft Nederland weer een liberale regeringsleider. Volgens deze liberale regeringsleider zelf heeft hij samen met zijn companen Maxime Verhagen en Geert Wilders twee akkoorden in elkaar gesleuteld die de rem van de Nederlandse economie zullen afhalen. Met groot enthousiasme en optimisme heeft Mark Rutte de plannen in de Tweede Kamer gepresenteerd en verdedigd. Zijn boodschap is dat het eindelijk helemaal goed gaat komen met dat "prachtige" Nederland. Dat zou mooi zijn. Zeker is dat de nieuwe ploeg voor historische uitdagingen staat die om "ontremming" vragen. De klap van de grootste naoorlogse economische aardbeving siddert immers nog flink na, en geniepige naschokken kunnen zeker niet worden uitgesloten. In de Verenigde Staten lukt het maar niet om de weg omhoog weer te vinden. In de maand september is de werkgelegenheid daar toch weer verder afgenomen. Ondanks een ronkende Duitse motor wil het ook op het oude continent niet erg vlotten. De exportgedreven groei van Duitsland is kwetsbaar. In Zuid Europa blijft het gevaar van "Griekse toestanden" rondspoken. Ook Ierland balanceert langs de rand van de afgrond. Frankrijk worstelt met een hardnekkige identiteitscrisis. Zelfs een marginale en verlate verhoging van de pensioenleeftijd van 60 naar 62 jaar zorgt voor veel onrust. In het Verenigd Koninkrijk hakt de botte bijl van 25 procent bezuinigingen hard in het bot van de Britse economie. België weet nog niet of het blijft bestaan. In zo'n omgeving komt het niet als een verrassing dat de verwachting is dat ook in Nederland de economische groei volgend jaar weer zal terugvallen tot ver onder de twee procent.

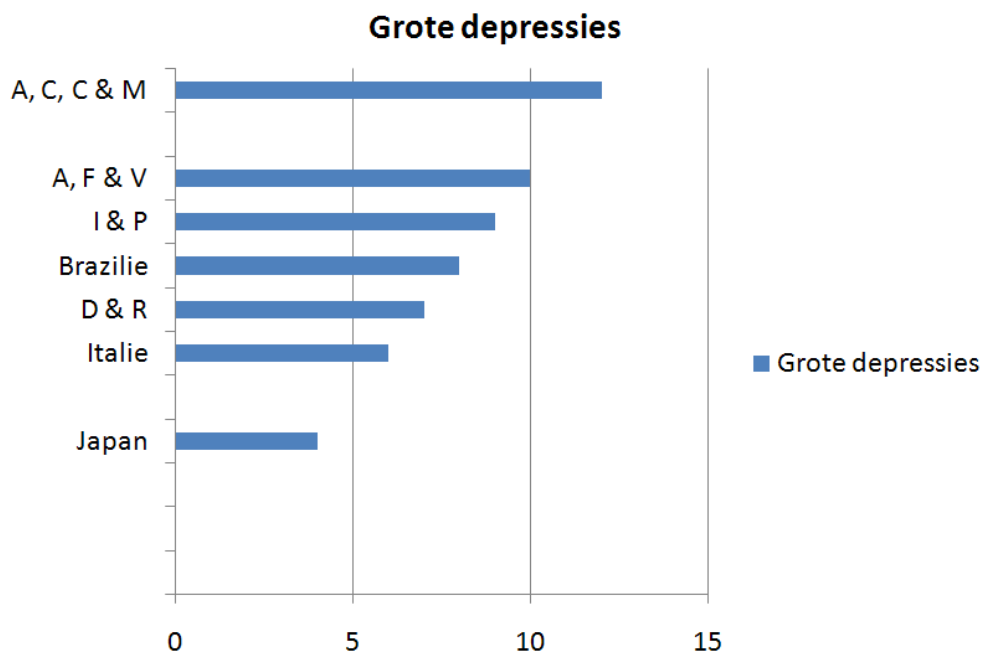
Wie het boek *This Time is Different: Eight centuries of financial folly* (2009) van de vooraanstaande Amerikaanse economen Carmen Reinhart en Kenneth Rogoff heeft gelezen, begrijpt nog beter waarom een langdurig kwakkelscenario waarschijnlijk is.

---

1 Deze bijdrage is voor een groot deel gebaseerd op columns en recensies die eerder zijn gepubliceerd in *NRC Handelsblad*, *Me Judice* en *of Vrij Nederland*.

Allereerst blijkt daaruit dat acht eeuwen van financiële crises glashelder maken dat elke keer dezelfde fouten worden gemaakt. In de monumentale analyse van acht eeuwen financiële crises wordt overtuigend aangetoond dat het geloof in "This time is different" waanzin is. Het patroon is altijd hetzelfde. De economisch-financiële elite begint te geloven dat zoveel is geleerd van fouten uit het verleden en dat zoveel ten goede is veranderd dat een nieuwe crisis zal uitblijven. Dat groepsdenken werkt verblindend: allerlei signalen dat de economie op een ramp afstevent, worden genegeerd. Omdat daardoor adequaat ingrijpen uitblijft, wordt de uiteindelijke val dieper dan die zou hoeven te zijn. Die signalen zijn ook altijd dezelfde. Aan de ene kant wordt schuld op schuld gestapeld. Dat geldt voor de overheid, maar ook voor bedrijven en gezinnen. Aan de andere kant lopen prijzen van aandelen en huizen duizelingwekkend snel op. Dat gepraat over financiële innovaties is slechts een vorm van zelfbedrog. Immers, schulden blijven schulden en prijsbellen blijven prijsbellen. Als de prijsbel barst, werkt de schuldenberg als een loden last rond de enkel van een drenkeling. Reinhart en Rogoff presenteren duizelingwekkende statistieken over ongeveer acht eeuwen crises die hierover geen misverstand laten bestaan. De retoriek van "this time is different" is uiteindelijk altijd de voorbode van een diepe crisis die weer duidelijk maakt dat "it is always the same". Natuurlijk is de ene crisis de andere niet. Een wisselkoerscrisis heeft andere gevolgen dan een bankencrisis, en de uitwerking in een rijk land is niet dezelfde als in een arm land.

Figuur 1. De duur van depressies



A, C, C & M = Argentinië, Canada, Chili & Mexico; A, F & V = Oostenrijk, Frankrijk & de Verenigde Staten; I & P = Indonesië & Polen; D & R = Duitsland & Roemenië; horizontale as = gemiddelde depressieduur in jaren.

Bron: Reinhart en Rogoff (2009), p. 236.

Een tweede belangrijke conclusie die uit de uitvoerige vergelijkende analyse kan worden getrokken, is dat na een diepe en wereldomvattende bankencrisis als die van 2008-2009 een jarenlange periode van uitzieken wacht. Figuur 14.8 uit dat monumentale werk, dat hier gedeeltelijk is gereproduceerd in figuur 1, is veelzeggend. De naoorlogse crises hebben een gemiddelde duur van 4,4 jaar gekend. Het gemiddelde voor grote depressies die zijn gevolgd op een financiële *melt-down* als de huidige, ligt met tien jaar echter veel hoger. Als de huidige crisis het gemiddelde depressiepatroon zou volgen, blijft het tot 2018 tobben. Tegen die tijd is Nederland mogelijk toe aan kabinet Rutte IV of Cohen III.

## 2 Weinig structurele hervormingen

Wat de uitdaging voor het nieuwe kabinet nog veel groter maakt, is dat de Nederlandse economie daarbovenop ook voor enkele majeure structurele uitdagingen staat. Vergrijzing en vergroening zijn immers niet van de agenda verdwenen – integendeel. Maakt dat historische kabinet-Rutte I gebruik van het historische moment door Nederland daadkrachtig een nieuwe tijd in te loodsen? Het proza dat in beide akkoorden bij elkaar is geschreven, doet vrezen van niet. Op het terrein van milieu is schraalhans koning. Pas in 2020 gaat de AOW-leeftijd omhoog naar 66 jaar. Hervormingen van de woningmarkt zijn in de verkiezingscampagne taboe verklaard door de betrokken partijen. De PVV gedooft geen structurele revitalisering van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De enige uitzondering is te vinden op het terrein van regelingen inzake kansarme groepen (Wajong, WSW en bijstand), waar voor een hardere aanpak is gekozen. Verder is echter conservatisme troef. Het lijkt erop alsof de SP stiekem een beetje meegedooft. Ook op het terrein van de beide pijlers van een kenniseconomie – innovatie en onderwijs – domineert een fantasieloos proza: veel vis, maar zonder boter. Met een kaasschaaf wordt 18 miljard aan vaak boterzachte bezuinigen of verkapte belastingverhogingen bij elkaar geschraapt. Op deze manier wordt die gemiddelde depressieduur van tien jaar ruimschoots overschreden.

Het moet gezegd: de daadkracht spat vooral van de akkoordenpagina's waarin wordt gejeremieerd over blijkbaar tergende misstanden op de terreinen van cultuur, immigratie, integratie, overheid en veiligheid. Hoewel het CDA (of zijn voorgangers) en de VVD veel vaker achter het regeerstuwiel hebben gezeten dan de PvdA, wordt – veelal impliciet – de verwijtende toon van de PVV in de richting van de linkse kerk met dito hobbies als de bron van het kwaad stilzwijgend overgenomen. Vooral de grimmige toonzetting inzake immigratie en integratie kan mogelijk vernieuwend worden genoemd. Een spijkerhard inzicht dat honderden jaren van internationaal macro-economisch onderzoek heeft opgeleverd, is echter dat het sluiten van de grenzen uiteindelijk averechts werkt. Het gebrek aan structurele hervormingen is zorgwekkend. De wereld staat niet stil; integendeel. Helaas lijkt het erop alsof Nederland de komende jaren economisch nauwelijks van zijn plaats zal komen. Vooral de dreigende stagnatie op het de terreinen van arbeidsmarkt, innovatie, ondernemerschap en sociale zekerheid staat haaks op de beleden retoriek dat – eindelijk – Nederland op de schop zal worden genomen. Omdat in economenland de ene na de andere analyse is verschenen over welke structurele hervormingen terzake noodzakelijk zijn – en dat zal in dit themanummer ongetwijfeld niet anders zijn –, wil ik mij in deze verder bijdrage concentreren op dat ene terrein waarop uit de akkoorden in ieder geval een veelbelovende ambitie spreekt: de ontbureaucratisering van bestuurlijk Nederland.

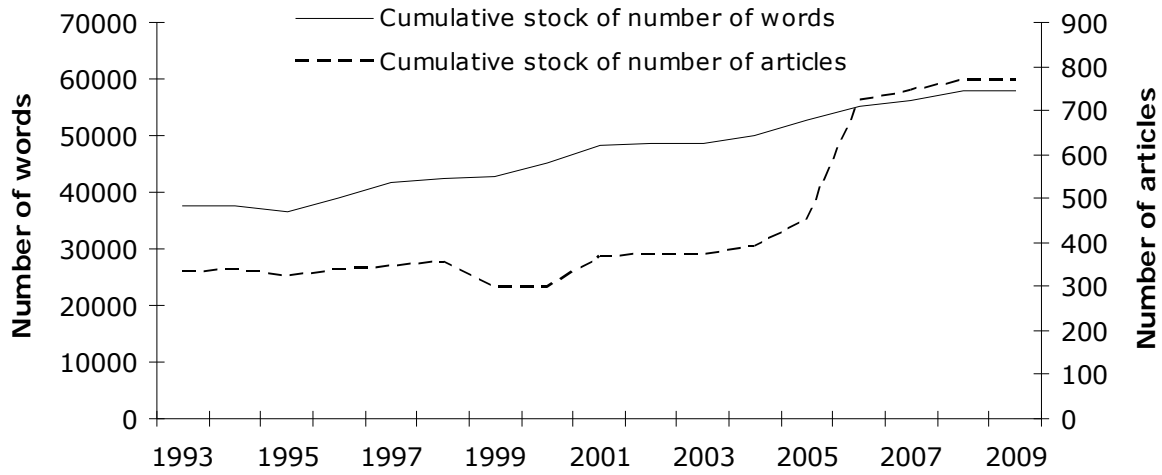
### 3 De mythe van deregulering

Het ene kabinet na het andere heeft het terugdringen van de bestuurlijke bureaucratie en een verlichting van de regeldruk in het vooruitzicht gesteld. Het voormalige Ministerie van Binnenlandse Zaken stuurt het "Programma administratieve lastenverlichting" aan, en binnen de Ministeries van Economische Zaken en Financiën is een "Regiegroep regeldruk" actief. Ongetwijfeld wordt elders in de Haagse vierkante beleidskilometer in nog meer programma's en regiegroepen driftig gewerkt aan regeldrukreductie. Op de webstek van de Regiegroep regeldruk wordt aangekondigd dat het doel is om Nederland voor ondernemers te "ontregelen". (Het taalgebruik in deze beleidskringen werkt op mij in ieder geval ontregelend.) Om mij verder onduidelijke redenen is lang geleden het magische percentage van 25 heilig verklaard. Met zoveel procenten moest de Nederlandse regeldruk afnemen. Het kabinet-Rutte I doet hier een schepje bovenop door aan te kondigen dat het aantal ambtenaren en bestuurders drastisch zal worden gereduceerd, en dat binnen de overheid ongeveer zes miljard euro zal moeten worden bezuinigd. De argumentatie ten faveure van zo'n operatie is velerlei. De banale reden is dat overgeregeld te veel ambtelijke tijd kost, wat vervolgens ook elders in de samenleving tot hogere transactiekosten leidt. Een andere is dat de irritatie onder de bevolking over een als overdadig ervaren hoeveelheid aan regels met de bijbehorende formulieren een deel van de verklaring kan vormen voor de beruchte 'kloof' tussen burger enerzijds en overheid en politiek anderzijds. Ook kan worden verwezen naar de negatieve effecten op economische dynamiek van dicht geregelde stroperigheid.

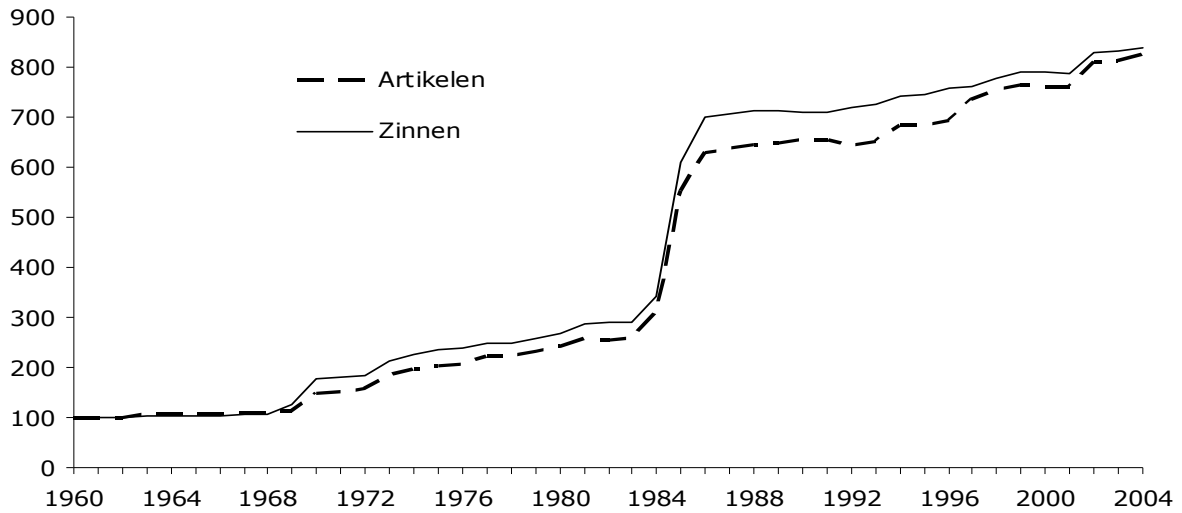
Vrijwel alle politieke partijen delen daarom de mening dat de regeldruk omlaag moet. Het is echter de vraag of van die prachtige plannen veel terecht komt. Die vraag stellen is veel gemakkelijker dan hem beantwoorden. Vanuit die ministeries worden met enige regelmaat verwoede pogingen gedaan om aan te tonen dat het crescendo gaat. De webstek van het voormalige Ministerie van Binnenlandse Zaken meldt het volgende: "De stand per mei 2007 is een vermindering van 16% in euro's en 8% in uren. De verwachting is dat de eindstand vanaf 1 januari 2008 de 25% lastenvermindering nadert. Veel regelingen moeten dit jaar nog in werking treden." Deze data zijn aan de oude kant. Het ministerie is blijkbaar dermate druk met die administratieve-lastenverlichting dat voor het actualiseren van de webstek geen tijd is. Het blijft daarom de vraag in hoeverre het lukt om woorden om te zetten in daden, en in welke mate deze daden vervolgens werkelijk effect hebben op het reilen en zeilen binnen de samenleving.

De Haagse claim dat het met die regeldrukreductie loopt als een tierelier, staat haaks op de klaagzang over Haagse regelneverij die in de praktijk van alle dag te horen is. Heeft Den Haag gelijk of is hier sprake van een fraai staaltje van blinde zelfgenoegzaamheid? De daadkracht die uit de gedoog- en regeerakkoorden spreekt, doet vermoeden dat de coalitie- en gedooggenoten de mening zijn toegedaan dat van het laatste sprake is. Met een kleine onderzoekgroep zijn wij aan het tellen geslagen. Suzanne Heijnen (Utrecht Universiteit), Gjalte de Jong (Rijksuniversiteit Groningen) en Wesley Kaufmann (Universiteit van Antwerpen) zijn het *Staatsblad* ingedoken. De resultaten van deze teloefeningen voor (een deel van) het gezondheidsrecht, hoger-onderwijsrecht en mededingingsrecht zijn in de figuren 2 t/m 4 weergegeven in termen van de ontwikkeling van de voorraad wetsartikelen in de afgelopen decennia (zie bijvoorbeeld van Witteloostuijn en de Jong, 2010).

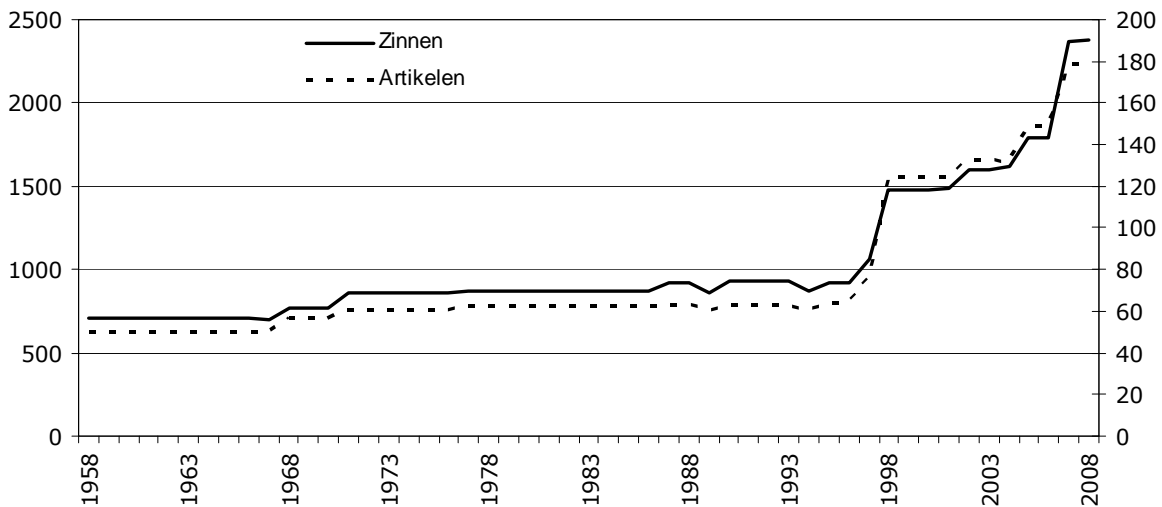
Figuur 2. Regeldruk in zorg



Figuur 3. Regeldruk in hoger onderwijs(1960 = 100)



Figuur 4. Regeldruk in mededingingsrecht



De bevindingen zijn glashelder: het wetboeken worden dikker en dikker. De regelvoorraadstijging is in het recente verleden zelfs aanmerkelijk groter dan die daarvoor was.

Mogelijk impliceert dereguleren een paradox omdat "ontregelen" veel regelen vergt. Het gezondheids- en hoger-onderwijsrecht dijen uit omdat de losgelaten ziekenhuizen en universiteiten wantrouwend in de gaten moeten worden gehouden. Als dat waar is, zal de verdere deregulering in de gezondheidszorg en het onderwijs die het kabinet-Rutte I voor ogen staat, leiden tot een verdere voortschrijding van de wettelijke obesitas. Ook mag niet worden uitgesloten dat op andere terreinen wel de ene na de andere regel is afgeschaft. Of misschien is deregulering overal te vinden, behalve in deze statistieken. Waarschijnlijker is echter dat de werkelijkheid nog erger is omdat onder het topje van formele wetgeving een ijsberg van "lagere" regelgeving door de samenleving schuift. In het labyrint van op afstand geplaatste diensten en toezichthouders is bijvoorbeeld een fijnmazig web van aanvullende regelgeving ontstaan. Omdat het kabinet veel beleid wil doorschuiven naar lagere overheden, is het alles behalve ondenkbaar dat de groei van "lagere" regelgeving in de komende jaren verder zal uitdijen.

Deregulering lijkt een mythe te zijn. Dat is geen wonder. Dezelfden die zich geroepen voelen om de regelvoorraad te reduceren, zijn immers voor een aanzienlijk deel verantwoordelijk voor de regelproductie. Het zijn de politici van dezelfde politieke partijen die klagen over overregulering, die om de haverklap laten weten dat weer een nieuwe kwestie met weer nieuw beleid broodnodig, hard en per direct moet worden aangepakt. De nieuwe fractievoorzitter van de VVD Stef Blok spreekt terecht met zorg over "motie-inflatie". De onrustige en paniekerige reactie van de Tweede Kamer op incidenten zorgt voor van alles en nog wat, maar niet voor een reductie van de regeldruk. Wat ook niet helpt, is dat aan de ambtelijke "regiegroepen" die vanuit ministeries de regeldrukverlichting aansturen, de facto wordt gevraagd om in eigen vlees te snijden. Het is alsof een slager verantwoordelijk is gemaakt voor de bevordering van het vegetarisme. Als deregulering serieus wordt genomen, zal voor een fundamenteelere aanpak moeten worden gekozen. De vraag is of het kabinet Rutte I hiervoor inderdaad gaat kiezen.

Ambtenaren en politici zijn cruciale regelproductiefactoren. Daarom ligt een drastische reductie van het aantal (beleids)ambtenaren en politici voor de hand. Het is nog onduidelijk wat hier precies kan worden verwacht. De voorgenomen decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten alleen zal weinig soelaas bieden als dat niet ook gepaard gaat met het schrappen van taken. Wat vooralsnog ontbreekt, is een diepgravende en fundamentele analyse van het takenpakket van de overheid. Het aantal ministeries kan worden teruggebracht tot bijvoorbeeld zes of acht. Het kabinet kan vervolgens worden verkleind tot een veel kleinere kern. Op beide terreinen heeft het kabinet enkele veelbelovende stappen gezet. Per ministerie kan het aantal beleidsambtenaren met tientallen procenten worden verminderd. Wat hier gaat gebeuren (en hoe), is nog onduidelijk. Eerdere pogingen hebben uitgewezen dat de verwoording van doelstellingen (hoe concreet ook) alleen en het in het leven roepen van interdepartementale taakgroepen allereen geen recept voor succes is; integendeel. Een andere mogelijke maatregel is om het aantal leden van de Tweede Kamer terug te brengen naar het vroegere niveau van 100. Hoewel een lange weg te gaan is voordat een

dergelijke reductie is gerealiseerd, heeft het kabinet de ambitie om hier werk van te maken.

#### 4 Bitter of zoet?

Als het eindelijk zou lukken, na vele mislukte pogingen in de afgelopen decennia, om de omvang van en de regeldruk vanuit de overheid terug te dringen, betekent dat een grote stap vooruit. De ambitie die hieromtrent uit de gedoog- en regeerakkoorden spreekt, schept verwachtingen. Inderdaad is met het reduceren van het aantal ministeries en bewindslieden een eerste stap gezet. Voor het overige moet echter worden afgewacht wat van de plannen terecht gaat komen. Papier is immers keer op keer heel geduldig gebleken. Het ontbreken van een gedegen takenanalyse van de overheid als geheel, van hoog tot laag, stemt weinig optimistisch. Helaas is verder nauwelijks sprake van de broodnodige structurele hervormingen op het financieel- en sociaal-economisch terrein. Wel wordt een harde toon aangeslagen in de paragrafen over immigratie, integratie en veiligheid. Mark Rutte heeft gezegd dat ten minste de helft van het electoraat haar of zijn vingers zal aflikken bij het lezen van alle snode plannen van zijn historische coalitie. Waarom een liberaal bij zoveel conservatief-reactionaire grimmigheid de vingers zal aflikken, is echter een raadsel. Dat is alleen denkbaar als liberalen zich hebben getransformeerd tot xenofobe angsthazen. Of misschien maakte Mark Rutte een cynisch grapje. Vingers aflikken kan natuurlijk altijd. De vraag is echter welke smaak dat achterlaat: bitter of zoet.

Arjen van Witteloostuijn

\* De auteur is als hoogleraar economie verbonden aan de universiteiten van Antwerpen, Tilburg en Utrecht.

#### Referenties

Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time Is Different: eight centuries of financial folly*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Witteloostuijn, Arjen van & Gjalt De Jong (2010), An Ecology of National Rule Birth: A longitudinal study of Dutch higher educational law, 1960-2004, *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: p. 187-213.



## Het nieuwe regeerakkoord en de Europese begrotingsafspraken

C.W.A.M. van Paridon\*

### Samenvatting

In deze bijdrage wordt het nieuwe regeerakkoord beoordeeld in het licht van Europese begrotingsafspraken. Door de crisis zijn in nagenoeg alle landen de afgesproken grenzen aangaande tekort en schuld overschreden, ook door Nederland. De prognose is dat het tekort bij ongewijzigd beleid weer onder de 3% grens zal komen. Met de voorstellen van de nieuwe regering zal dat tekort verder verlaagd worden. De schuld zal nog niet onder de 60% uitkomen. Vergelijking van de Nederlandse situatie met die in andere Eurolanden laat zien, dat Nederland er relatief gunstig voor staat. Veel andere landen staan voor een zeer lastige opgave om op afzienbare termijn weer te voldoen aan de afgesproken criteria. De onlangs geformuleerde nieuwe afspraken met betrekking tot het Stabiliteits- en Groeipact zijn waarschijnlijk niet hard genoeg om deze ambitie te helpen realiseren. Die situatie kan opnieuw voor onrust zorgen, zoals we dat dit voorjaar bij Griekenland gezien hebben.

Trefwoorden: regeerakkoord, Europese Unie

### 1 Hoe de begrotingen uit het slop te trekken?

Zo er ooit al minder aandacht was voor de begroting en het begrotingstekort, dan is die aandacht weer volledig terug. Met de crisis zijn de tekorten in heel veel landen fors opgelopen, en nu het beleid daarvoor maatregelen neemt, zijn de poppen aan het dansen. Waren het in mei nog de Grieken, nu hebben de Fransen het stokje overgenomen. Ze zijn al bijna twee weken aan het protesteren tegen de verhoging van de basispensioenleeftijd van 60 naar 62. De Britse regering heeft een ongekend fors bezuinigingspakket gepresenteerd, met aanzienlijke inkomensoffers en een fors verlies aan overheidsbanen. En ook de nieuwe gedoogcoalitie in ons eigen land heeft een regeerakkoord opgesteld, met als titel *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, waarin forse bezuinigingen, lastenverhogingen en belastingverlagingen zijn opgenomen. Niet alleen worden de ontwikkelingen elders gevolgd vanwege de mogelijke onrust, maar ook omdat de Eurolanden over en weer verplichtingen zijn aangegaan in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Daarin verplichten ze zich om tekort en schuld niet te ver te laten oplopen, om zodanige maatregelen te nemen dat niet gebeurt, en dat, als het toch gebeurt, zoals nu in deze crisis, maatregelen te nemen om dit te corrigeren, en ten slotte, zoals recent is afgesproken, om elkaar desnoods met financiële steun te helpen als daarmee een ernstige crisis in het Eurogebied kan worden voorkomen.

In dit artikel wordt het Nederlandse regeerakkoord belicht vanuit dit Europese perspectief. Helpt dit akkoord bij het weer voldoen aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact? Ontloopt Nederland met dit akkoord de strengere regels zoals die onlangs door de Europese Commissie zijn voorgesteld en door de ECOFIN voor een

deel zijn overgenomen? En hoe doet Nederland het qua begrotingsuitkomsten in vergelijking met andere Eurolanden?

## 2 Wat is er gebeurd?

Vanaf 1983 hebben de achtereenvolgende kabinetten bij het financieel-economische beleid dezelfde basishouding aangenomen: het tekort moest eerst omlaag en later omslaan in een overschot, de schuldquote moest sterk teruggebracht worden, en de belasting- en premiedruk verlaagd. Waar direct na 1982 de nadruk lag op het reduceren van het tekort, met alle procyclische effecten van dien, daar is vanaf 1994 een trendmatig begrotingsbeleid doorgevoerd waarbij strakke afspraken bij de start van nieuwe kabinetten werden gemaakt, over inkomsten, uitgaven, tekorten en hoe om te gaan met mee- en tegenvallers. Die afspraken waren de kaders waaraan de ministers zich te houden hadden tijdens hun regeerperiode. Ook al waren er verschillen tussen kabinetten in de intensiteit waarmee deze doelen werden nagestreefd, tegelijk was wel duidelijk dat alle partijen zich daarbij committeerden aan een reductie van het tekort tot ruim onder de 3% en aan een verlaging van de schuldquote. Die argumentatie stelde deels op de noodzaak de stagnatie van de jaren '70 te doorbreken en de rentelasten terug te dringen, deels, zeker in latere jaren, ook op de wens om voldoende buffers te scheppen om zo de verwachte gevolgen van de demografische ontwikkelingen te kunnen pareren. Vanaf 1987, toen Wim Drees en zijn Commissie al betoogden dat harde ingrepen onvermijdelijk waren<sup>1</sup>, en later in talloze studies van het CPB<sup>2</sup> en rapporten van de Studiegroep begrotingsruimte<sup>3</sup>, werd overtuigend aangegeven dat die gevolgen aanzienlijk zouden zijn voor de begroting dan wel voor de belasting- en premiedruk, en daarmee voor de economische ontwikkeling. Aanpassingen nu, zo luiden de aanbevelingen, zouden de gevolgen straks beter beheersbaar maken.

Het financieel-economische heeft de afgelopen 25 jaar prima gewerkt. Grafiek 1 laat de ontwikkeling van het tekort zien<sup>4</sup>. Terwijl dat tekort in de jaren tachtig heel voorzichtig afnam, zorgde de sterke opleving van de economie in de jaren negentig voor een veel snellere daling<sup>5</sup>. Vanaf 1999 werd zelfs een overschot bereikt. De recessie na 2001 zorgde weliswaar voor een terugslag, maar kort daarop al konden opnieuw zwarte cijfers genoteerd worden. Het had allemaal best nog wat meer mogen zijn, maar vergeleken met de moeilijke jaren zeventig en tachtig was hier ontegenzeggelijk sprake van een duidelijke verbetering. Die lagere tekorten en later overschotten zorgden er vervolgens voor dat aan de sterke stijging van de schuldquote eindjaren tachtig een einde kwam, waarna eerst voorzichtig, later steeds duidelijker een daling optrad. Grafiek 2 laat dat patroon zien. Die tekortdaling is gepaard gegaan met een scherpe daling van de belasting- en premiedruk, zoals grafiek 3 laat zien. Dat impliceert dat de uitgaven veel

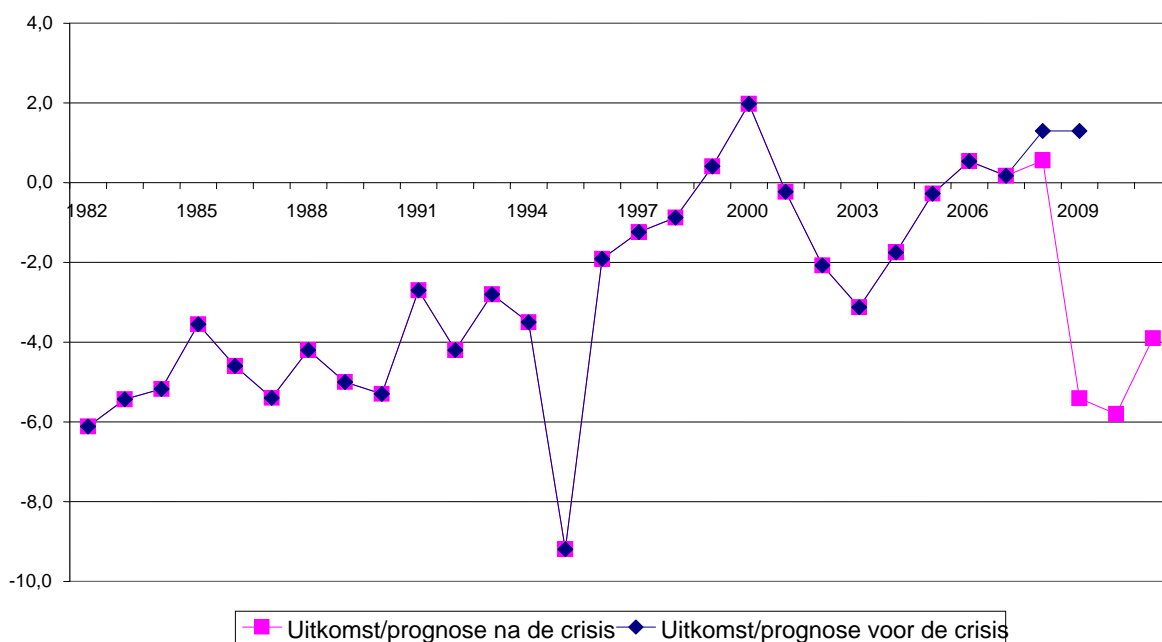
- 1 Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd: de AOW in de toekomst*, rapport, 's Gravenhage
- 2 Bijvoorbeeld E. Westerhout e.a. (2004), *Naar een schokbestendig pensioenstelsel. Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB document 67, 's Gravenhage
- 3 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, 12e rapport, 's Gravenhage, en Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico en zekerheden*, 13e rapport, 's Gravenhage.
- 4 Data zijn afkomstig van het CPB. Zie [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl). Het gaat om de data, die horen bij de *Macro Economische Verkenning 2011*.
- 5 De dip in 1995 had te maken met de overheveling van verplichtingen m.b.t. woningcorporaties.

sterker zijn gedaald dan de inkomsten. Tegelijk weten we dat met dit consistente beleid de Nederlandse economie daarmee een sterke positie verworven heeft. De laatste 25 jaar laten een relatief hoge groei, een zeer sterke stijging van de arbeidsdeelname en een opmerkelijk lage werkloosheid zien.

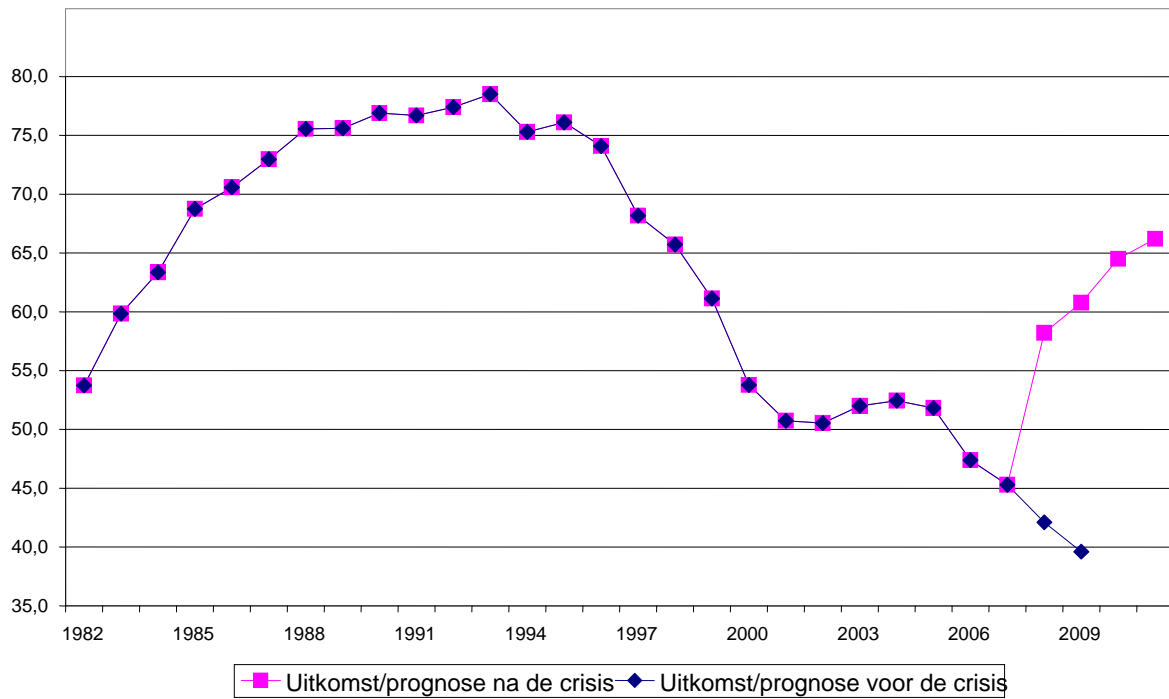
Tegelijk wist Nederland op deze wijze ook te voldoen aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact. Bij de totstandkoming van de Europese Unie was afgesproken dat alleen die landen zouden mogen deelnemen als aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. Naast rente en inflatie moest ook het begrotingstekort onder de 3% uitkomen en de overheidsschuld onder de 60%. Toen het verdrag van Maastricht was ondertekend, brak het besef door dat het minstens zo gewenst was om ook afspraken te maken als men eenmaal meedeed. Dankzij vooral Nederland en Duitsland werden hierover, na soms moeizame onderhandelingen overigens, afspraken gemaakt, het zogenaamde Groei- en Stabiliteitspact (SGP). Daarin werd afgesproken dat lidstaten van het Eurogebied moesten streven naar een begrotingstekort kleiner dan 3% en een schuldquote lager dan 60%. De grafieken 1 en 2 laten zien dat Nederland vanaf midden jaren negentig (tekort) en eind jaren negentig (schuld) aan deze voorwaarden voldeden.

De grafieken 1 en 2 laten ook zien hoe dramatisch de invloed van de recente crisis is. In één klap veranderde een klein overschot in een fors tekort, veel hoger dan de afgesproken 3%. En ook de schuldquote brak door de SGP-grens van 60% heen. Ten opzichte van de prognoses in 2008, is er sprake van een forse terugval. Hoe goed de Nederlandse economie zich overigens in de crisis gehouden heeft, de werkloosheid bijvoorbeeld is nergens lager dan hier, het is duidelijk dat de begroting ernstig ontregeld is geraakt, dat daarmee de gewenste bufferruimte ernstig is aangetast, en dat bezuinigingen onvermijdelijk zijn om deze situatie te corrigeren.

Figuur 1. Ontwikkeling financieringstekort 1982-2011



Figuur 2. Ontwikkeling overheidsschuld 1982-2011



Figuur 3. Ontwikkeling belasting- en premiedruk 1982-2011



### 3 De invloed van de crisis op de begrotingen in de Eurolanden

De financiële en economische crisis heeft een aanzienlijke uitwerking gehad op de begroting van de verschillende landen. Belastingopbrengsten gingen omlaag, uitgaven in de sfeer van werkloosheid omhoog, er werden soms aanzienlijke bedragen gestopt in het ondersteunen dan wel nationaliseren van banken en verzekeringsmaatschappijen, en er werden programma's georganiseerd om via extra uitgaven de economie zo goed mogelijk op peil te houden. Mede daardoor is het mogelijk gebleken om de gevolgen van de crisis weer relatief snel te boven gekomen. Er is nog een hele weg te gaan, maar vooralsnog zijn de beelden van de crisis van de jaren dertig geen werkelijkheid geworden.

Maar bij de begrotingen is wel een slagveld aangericht. Tabel 1. geeft de uitkomsten weer voor de schuld (als percentage van het bnp) van een aantal Euro-landen, en daarnaast voor een aantal EU-landen die niet deelnemen aan de Euro en tenslotte ook de Verenigde Staten. Om de relatieve situatie zichtbaar te maken en de gevolgen van de crisis met elkaar te vergelijken, zijn zowel data opgenomen van de laatste prognose voor de crisis (voorjaar 2008) als de nu laatst beschikbare prognose (voorjaar 2010)<sup>6</sup>. In die prognose wordt 1 jaar vooruit gekeken.

Tabel 1 laat een aantal conclusies toe. Allereerst, er waren en zijn aanzienlijke verschillen in schuldpositie tussen de landen. Griekenland en Italië hebben altijd de grootste schuld te zien gegeven. Daartegenover staan de Scandinavische landen met relatief weinig schuld. Tot de crisis hadden Ierland en Spanje ook weinig schuld. Op de tweede plaats valt op dat veel landen in deze decade een aanzienlijke schuldreductie leken te realiseren, met Denemarken, België, Spanje en Zweden als uitschieters. Tegelijk waren er ook landen, waaronder Duitsland en Frankrijk, waar de schuld juist opliep. Ten derde laten alle landen in 2009 en daarna een duidelijke toename van hun schuld zien, waarbij Zweden opvalt met een zeer geringe toename. In één klap stijgt de schuld voor het Eurogebied met bijna 15% punten, van ruim 64% naar bijna 79%. De drie Angelsaksische landen springen er uit alsmede Griekenland en Spanje. Nederland doet het iets slechter dan het Eurogemiddelde. Zou de prognose van 2011 bewaarheid worden, dan zou van de Eurolanden alleen Finland aan de voorwaarde van maximaal 60% voldoen. Ook Zweden en Denemarken, geen lid, zou dat ook lukken. Nederland neemt een relatief gunstige positie in. De schuld was en is onder het Euro-gemiddelde, de nagestreefde daling tussen 2000 en 2009 was behoorlijk, maar de stijging na 2007 was bovengemiddeld.

---

6 In deze prognose zijn alle beleidsvoorstellen van het laatste half jaar niet meer verwerkt, evenmin als de doorwerking van de relatief gunstiger groei in de afgelopen tijd.

Tabel 1. Overheidsschuld als percentage bnp

	2000	2009z	$\Delta$ 2000-2009	2009m	2011m	$\Delta$ 2007-2011
Griekenland	101.8	90.2	-11.6	115.1	133.9	38.2
Italië	109.1	102.6	-6.5	115.8	118.9	15.4
Spanje	59.2	35.2	-24.0	53.2	72.5	36.3
Portugal	50.5	64.3	13.8	76.8	91.1	28.5
Ierland	37.8	28.8	-9.0	64.0	87.3	41.9
Frankrijk	56.7	65.1	8.4	77.6	88.6	24.8
Oostenrijk	66.5	56.8	-9.7	66.5	72.9	13.4
Duitsland	59.7	61.6	3.9	73.2	81.6	16.6
België	107.8	79.9	-28.9	96.7	100.9	16.7
Nederland	53.8	39	-14.8	60.9	69.6	24.2
Finland	43.8	29.1	-14.7	44.0	54.9	19.7
<i>Eurogebied</i>	<i>69.1</i>	<i>64.3</i>	<i>-4.8</i>	<i>78.7</i>	<i>86.5</i>	<i>20.5</i>
Denemarken	51.5	18.4	-33.1	41.6	49.5	22.1
Zweden	53.6	31.9	-21.7	42.3	42.1	1.3
Groot-Brittannië	41.0	48.2	7.2	68.1	86.9	42.2
Verenigde Staten	55.0	69.8	14.8	84.5	103.0	40.8

Data voor 2000 en 2009z: voorjaarsprognose 2008

Data voor 2009m en 2011: voorjaarsprognose 2010

$\Delta$ 2007-2011: data voor 2007 (niet apart vermeld) en 2011: voorjaarsprognose 2010

Bron: AMECO dataset, zie [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)

Een toe- dan wel afname van de schuldquote wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het saldo op de begroting. Is er sprake van een overschot, dan daalt over het algemeen de schuldquote, bij een tekort loopt de quote juist op.

Grafiek 4 laat de ontwikkeling van het financieringstekort zien in de periode 2000-2011, opnieuw op basis van de AMECO-data. Nederland doet het relatief goed. De dramatische daling van Ierland valt op<sup>7</sup>. Verder laten nagenoeg alle beschouwde landen na 2001 een tekort zien. De scherpe daling na 2007 respectievelijk 2008, en de verschillen daarin tussen landen, kunnen worden verklaard door, in willekeurige volgorde:

- De omvang van de financiële sector en de mate waarin voor 2008 via toezicht risicovolle constructies konden worden tegengehouden (geldt bijvoorbeeld voor Italië). Hoe omvangrijker de sector, en hoe risicovoller de kredieten, hoe groter de klap is geweest bij de crisis.
- De omvang van de extra uitgaven, gericht op het zo veel mogelijk op peil houden van de bestedingen (vervroegde investeringen, versnelde afschrijvingen, sloopautoregeling).

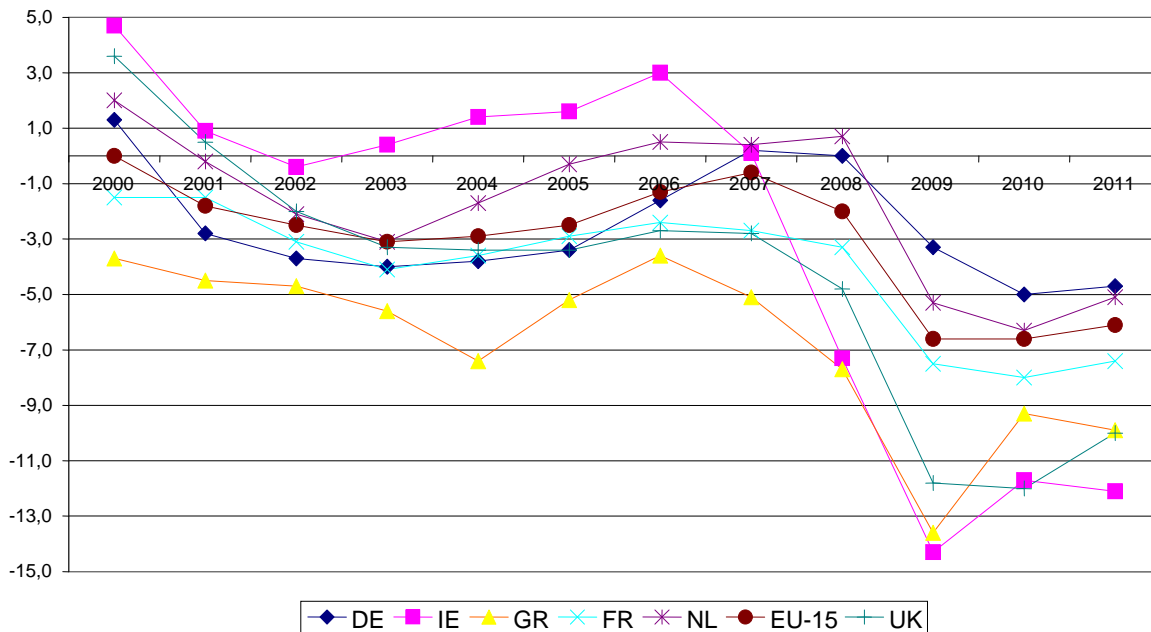
7 Hierbij zijn de nieuwste ontwikkelingen nog niet meegenomen. Ierland was gedwongen om recent opnieuw banken te steunen, met als gevolg dat het financieringstekort nu opgelopen is tot 33% van het bnp.

- De omvang van kwetsbare hypotheekverstrekkingen, in samenhang met sterk stijgende huizenprijzen (zowel Spanje als Ierland en de Verenigde Staten zijn hierdoor sterk getroffen).
- De mate waarin kredietverschaffers landen beoordeelden op hun kredietrisico. Terwijl landen als Griekenland en Spanje aanvankelijk sterk konden profiteren van de lage rentestand in het Eurogebied, in vergelijking met die onder het oude regime met nationale valuta's, zijn die verschillen vanaf 2008 weer pregnant aanwezig. Dat geeft extra rentelasten en draagt zo bij tot een verdere vergroting van het tekort.
- De afhankelijkheid van de begroting van opbrengsten van grondstoffen. Zo werd de Nederlandse begroting ook geraakt door de sterke prijsdaling voor energie in 2008.
- Het aandeel van de indirecte belastingopbrengsten. Hoe hoger dit aandeel, hoe hoger de gevoeligheid voor ingrijpende conjuncturele fluctuaties, zoals die van de laatste twee jaar. Bij de inkomens waren de gevolgen van de crisis tot nu toe nog beperkt, afgezien van de winsten. Daardoor zijn ook die belastingopbrengsten tamelijk stabiel gebleven.
- Als laatste de openheid van de economie. Juist de wereldhandel heeft in het najaar van 2008 een zeer sterke teruggang laten zien. Daardoor werden juist open economieën hard geraakt.

Lopen we deze mogelijke verklaringen na, en beoordelen we de mogelijke doorwerking van Nederland, dan is duidelijk dat de Nederlandse financiële sector en vervolgens ook de overheidsbegroting hard geraakt is door de crisis. Nederland is terughoudend geweest bij het doen van extra uitgaven, en evenmin zijn er veel kwetsbare hypotheekverstrekkingen. Onverminderd blijft Nederland een land met een zeer gunstige kredietwaardering (en dus lage rente). De begroting is wel extra belast door de forse prijsdaling van energie (aardgas). Wellicht is Nederland ook iets harder geraakt doordat een steeds groter deel van de belastingopbrengsten uit transacties (omzetbelasting etc) gehaald wordt. En op de laatste plaats is Nederland een open economie. De gevolgen van de crisis zijn bij de exporten, maar ook bij de doorvoer in de Rotterdamse haven zeer goed te merken geweest.

Er is bij dit alles nog geen rekening gehouden met verschillen in pensioenstelsels en daarmee in de mate waarin die stelsels opgewassen zijn tegen de huidige situatie. Nederlandse pensioenfondsen hebben het lastig, de dekkingsgraad is onder de minimale norm gekomen, maar zoals Mercer al aangaf, het is tegelijk nog steeds het beste stelsel op deze aardbol. Dat betekent wel dat de situatie in andere landen veel ernstiger is.

Figuur 4. Ontwikkeling financieringstekort



Bron: AMECO, zie tabel 1

#### 4 Wat staat ons te wachten?

Deze korte tour d'horizon maakt duidelijk dat nagenoeg alle landen vanaf 2008 de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact hebben overtreden. Het begrotingstekort kwam boven de grens van 3% uit, in een aantal gevallen zeer ruim, en ook bij de schuldquote slaagden de meeste landen er niet in om onder de afgesproken grens van 60% te blijven. Natuurlijk, er was sprake van uitzonderlijke omstandigheden, waarin overheden moesten ingrijpen om erger te voorkomen. En gelukkig maar dat ze dat gedaan hebben. Daardoor zijn de gevolgen van de crisis veel minder ernstig geweest dan aanvankelijk gevreesd werd.

Maar nu moet er wel wat gebeuren. Allereerst moeten de tekorten en daarmee ook de overheidsschuld worden teruggebracht tot onder de afgesproken grenzen. Dat zal geen eenvoudige klus zijn. Natuurlijk, als de economie zich gunstig ontwikkelt, zie het laatste jaar, dan zal dat het begrotingssaldo gunstig beïnvloeden. Maar de tekorten zijn vaak zodanig dat alleen conjunctureel herstel niet voldoende zal zijn. Daarvoor zijn de kosten van crisis, bijvoorbeeld om banken te redden, toch te hoog geweest. Wanneer ook de invloed van de demografische ontwikkeling wordt meegenomen, die de komende jaren steeds meer voelbaar zal worden, is duidelijk dat er meer moet gebeuren. Niet voor niets worden in het ene na het andere land ingrijpende bezuinigingsvoorstellen naar buiten gebracht, en wordt er gesleuteld aan de pensioengerechtigde leeftijd. Dat zou ook onder 'normale' omstandigheden nodig zijn geweest, maar nu is de urgentie nog veel groter.



Op basis van het concept regeerakkoord heeft het CPB berekend wat de gevolgen zijn voor de begroting<sup>8</sup>. Grafiek 5 laat de uitkomsten zien. Het CPB verwacht dat bij ongewijzigd beleid het tekort al in 2012 op 3% uit zal komen en daarna zal stabiliseren op ongeveer 2.3% tekort. Daarmee zou Nederland weer aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact voldoen. Maar deze uitkomst is niet voldoende in het licht van de eigen afspraken. Bij het vorige kabinet was sprake van een eigen grens van 2%, om zo enige marge te hebben ten opzichte van de 3% grens. Het nieuwe kabinet heeft de lat nog hoger gelegd. Er worden al extra maatregelen genomen als het tekort meer is dan 1%. Voor beide situaties is de basisuitkomst onder de maat. Dat geldt nog sterker als ook de demografische factor meegenomen wordt. Dan zou er een (aanzienlijk) positief saldo nodig zijn, ook om de schuldquote (substantieel) te doen verlagen.

De maatregelen die het nieuwe kabinet voorstelt hebben enig effect op het tekort. Dat komt uiteindelijk, in 2015, ongeveer 1,6% lager uit. Met een tekort van 0,7% is er nog steeds geen positief saldo, maar in ieder geval komt men dan op een voor deze regering aanvaardbare uitkomst. Het gevolg is wel dat de schuldquote naar verwachting in ieder geval tot 2015 nog blijft oplopen, naar een waarde van 73,9% (bij ongewijzigd beleid) en iets lager bij de voorgestelde maatregelen<sup>9</sup>.

Figuur 5. Prognose ontwikkeling begrotingstekort



Zoals al uit tabel 1 en grafiek 4 bleek, is Nederland de crisis bij de begroting relatief goed doorgekomen, in vergelijking met veel andere Euro-landen. Tegelijk maakt grafiek 5

8 CPB (2010), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB notitie 2010/33, 27 september 2010, 's Gravenhage

9 De auteur kon voor de laatste situatie geen uitkomsten vinden in de CPB-stukken.

duidelijk hoe moeilijk ook onder die omstandigheden een verdere verbetering van de begroting te bereiken is. Er wordt een aanzienlijk pakket bezuinigingsmaatregelen voorgesteld. Toch wordt daarmee het tekort met maar 1,5% verlaagd. Dat doet vermoeden dat andere landen, met soms veel grotere tekorten en schuldenquote, voor een nog veel grotere opgave staan om hun begroting weer op orde te krijgen. Tegelijk geldt voor veel landen dat hun pensioenproblematiek nog veel ernstiger is, en dus de noodzaak om de begroting op orde te krijgen. Dat is ook voor Nederland van belang. Lukt het niet, dan zijn crisissituaties zoals onlangs die met Griekenland onvermijdelijk. De druk op de Euro raakte ook onze economie. Dat kan in de toekomst opnieuw gebeuren. Dat ondermijnt het vertrouwen van investeerders en consumenten, het zet de eurokoers ten opzichte van de dollar onder druk, en beïnvloedt de internationale handel zeer nadelig. Zeker een open economie als Nederland zit daar niet op te wachten. In dat licht zijn de recente voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw Stabiliteits- en groeipact van groot belang. In het oorspronkelijke pact waren boeteclausules opgenomen, als landen de voorwaarden van het pact structureel zouden schenden. Die clausules zouden echter pas van kracht worden als de lidstaten in het Eurogebied daar in meerderheid voor waren. Toen Duitsland als eerste land door de commissie werd gedaagd, was direct duidelijk dat een groot land als Duitsland een dergelijke clausule niet zou accepteren. Dienovereenkomstig werd er gestemd. Ook Frankrijk kon zich niet met een eventuele boete verenigen. Dat leidde tot een aangepast Pact. Landen die in de gevarezone zaten waren gedwongen corrigerende maatregelen te nemen, met een boeteclausule als uiterste middel. Daarnaast werd meer aandacht gegeven aan het middellange termijn begrotingsbeleid, gericht op het terugbrengen van het tekort. Dat beleid moest beoordeeld worden door de andere lidstaten binnen de Euro, en zo nodig aangepast worden.

De gebeurtenissen van de laatste jaren hebben de Commissie ertoe gebracht met nieuwe voorstellen te komen<sup>10</sup>. Daarbij zijn een aantal elementen van groot belang:

- Veel meer aandacht voor het begrotingsbeleid in betere tijden, om daarmee te bereiken dat landen in tijden van crisis en problemen minder kwetsbaar zijn. Nu is die aandacht er alleen in tijden van crisis.
- Veel meer aandacht voor de ontwikkeling van de schuldquote. Tot nu toe werd daar nauwelijks aandacht aan besteed, alle aandacht ging uit naar het tekort.
- Invoering van een 'omgekeerd' stemmechanisme, waarbij sancties (al dan niet rentedragend) automatisch worden ingevoerd, waarna lidstaten alsnog kunnen besluiten hier van af te zien.
- Invoering van een aantal randvoorwaarden waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Dat wordt gezien als een duidelijke inperking van de nationale begrotingsvrijheid.
- Een veel verder uitgewerkte excessieve onevenwichtigheidsprocedure, waarbij structurele ontwikkelingen en problemen door middel van indicatoren scherper onder de aandacht komen, en waarbij landen met duidelijke maatregelen moeten komen om die onevenwichtigheid aan te pakken.

---

10 European Commission (2010), *A new EU economic governance – a comprehensive Commission package of proposals*, COM (2010) 522-527, 29 september 2010, Brussels. Zie ook [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm)

- Invoering van een boeteclausule waarbij landen die niet of onvoldoende hun begroting op orde krijgen, een jaarlijkse boete moeten gaan betalen.

Met deze maatregelen poogde de commissie niet alleen een beter Stabiliteits- en Groeipact in te voeren, maar vooral de lidstaten minder ruimte te laten om daar zonder al te ernstige gevolgen van af te kunnen wijken. Bij de discussie in het ECOFIN op 18 oktober bleek echter dat Frankrijk en Duitsland niet gecharmeerd waren van het voorgestelde automatisme. Met tal van maatregelen gingen ze akkoord, maar het mag niet zo zijn dat er automatisch sancties kunnen worden opgelegd als landen met hun begroting kritische waarden overschrijden. Beide landen kregen bij de ECOFIN-vergadering gedaan dat dat automatisme van tafel gehaald werd. Daarmee werd de invloed van de Commissie ingeperkt, en beleidsruimte van de landen weer vergroot. Gevreesd moet worden dat daarmee de angel uit het Commissie-voorstel is gehaald, en dat opnieuw landen te veel ruimte hebben om hun eigen koers te blijven voeren.

### 5 Waarmee moeten we rekening houden?

Bij het doorrekenen van de financieel-economische gevolgen van het regeerakkoord is het CPB uitgegaan van bepaalde veronderstellingen<sup>11</sup>. Zo wordt voor de bnp-groei van de hoogontwikkelde economieën uitgegaan van 2,25 procent, en die van de (gewogen) wereldhandel op 7,25%. De Eurokoers ten opzichte van de dollar is 1,43, de ruwe olieprijs 81 dollar per vat, en de lange rente van Duitsland is 4,25%. De Euro is de afgelopen maanden ten opzichte van de dollar sterk gestegen. De verwachting is dat de dollar eerder verder zal dalen dan weer zal stijgen. Dat maakt de euro duurder, en dat betekent een aantasting van de concurrentiepositie en zo minder export.

Bij de BNP groei gaat het om de vraag hoe de bezuinigingsafspraken die in nagenoeg alle landen gemaakt zijn of worden, zullen uitwerken op de groei. Voor Nederland heeft het CPB berekend dat doorvoering van de voorgestelde maatregelen uit het regeerakkoord de groei van het BBP met 0,4% doet verlagen ten opzichte van de basisraming. Vergelijkbare effecten mogen verwacht worden in andere landen. Al eerder is aangegeven dat de meeste landen in het Eurogebied er qua begrotingstekort en overheidsschuld nog (veel) slechter voor staan dan Nederland. Dat zou betekenen dat hun bezuinigingsinspanningen tenminste zo fors zouden moeten zijn als die van Nederland. Dat zal de groei duidelijk negatief beïnvloeden, en daarmee ook de groei van de wereldhandel. Met 75% van onze exporten bestemd voor de EU, zal dat effect aanzienlijk zijn.

De EU-landen staan daarmee voor een dilemma. De ingrepen in de laatste twee jaar van de verschillende landen om de gevolgen van de crisis te bestrijden, internationaal in beperkte mate gecoördineerd, hebben een positieve uitwerking gehad. De gevolgen op groei en werkloosheid waren dankzij deze interventies duidelijk minder ernstig dan in eerste instantie was gevreesd. Nu dreigt het echter alsnog mis te gaan. Natuurlijk, de begrotingen moeten weer op orde komen, maar doordat alle landen tegelijk een fors bezuinigingspakket proberen door te voeren, kan het gevolg zijn dat het nog altijd voorzichtige herstel in de knop gebroken wordt, met alle ongewenste gevolgen van dien. In de onlangs verschenen *World Economic Outlook* gaat het IMF na, wat die gevolgen

---

11 Zie CPB (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB document 203, 's Gravenhage, blz. 31-33.

zouden kunnen zijn<sup>12</sup>. Er is brede overeenstemming dat dergelijke bezuinigingen op de lange termijn gunstig uitpakken. Maar op de korte termijn kan een dergelijk beleid de groei beperken en de werkloosheid vergroten. Als tegelijkertijd de rente verlaagd kan worden en de wisselkoers neerwaarts zich aanpast, dan zijn die gevolgen beperkt. Op dit moment is de rente al zeer laag, en hebben landen in het Eurogebied geen mogelijkheid meer om hun wisselkoers te verlagen. Het gevolg daarvan is dat de negatieve gevolgen van een bezuinigingsbeleid juist sterker worden. Dat tast het vertrouwen aan van investeerders en consumenten, waardoor ook hun bestedingen onder druk komen te staan. De conclusie van het IMF is dan ook om terughoudend te zijn met het doorvoeren van deze omvangrijke bezuinigingen. Ook zou meer onderlinge coördinatie wellicht kunnen helpen om een scherpe terugval te vermijden.

### **6 Gemiste kansen en Europese onzekerheid**

Deze bijdrage concentreerde zich op de ontwikkeling van het Nederlandse begrotingstekort en overheidsschuld, in Europees perspectief. Duidelijk werd dat Nederland een scherpe achteruitgang heeft laten zien, en zoals veel andere landen op dit moment niet meer voldoet aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact. Tegelijk is ook duidelijk dat Nederland zich desondanks in een relatief gunstige positie bevindt. Zelfs zonder het nu voorgestelde bezuinigingsbeleid zal men wat betreft het tekort in 2013 al weer onder de 3% grens komen. Bij de overheidsschuld blijft men voorlopig nog aan de verkeerde kant van de streep, ook met het bezuinigingsbeleid van de nieuwe regering. Dat vergt beleid voor de langere termijn. Juist aanpassingen die op de langere termijn de groeikansen zouden kunnen versterken, op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de gezondheidszorg, worden in dit regeerakkoord niet opgepakt. Op de wat langere termijn lijkt Nederland weer te kunnen voldoen aan de Europese spelregels van het Stabiliteits- en Groeipact, maar de demografische uitdaging zal nog veel extra inspanningen vergen. Voor veel Euro-landen zal het een zeer lastige opgave zijn om weer te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact. Zou dat niet lukken, en de politieke en maatschappelijke weerstand in Griekenland en Frankrijk maken duidelijk hoe lastig die opgave is, dan ontstaat er opnieuw onrust, zoals we dat dit jaar met Griekenland hebben beleefd. Dat kan ook Nederland raken. Kortom, er is herstel, maar zeker geen wolkenloze toekomst waar het de begroting betreft.

Kees van Paridon

\*Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

12 Zie IMF (2010), "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation", in IMF, *World Economic Outlook 2010*, Washington, chapter 3.

## Een automatische piloot voor de economie

J.H.M. Donders\*

C.A. de Kam\*\*

### Samenvatting

Het in ons land sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid stabiliseert de economie automatisch. De vraag rijst in hoeverre bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenplafonds – een van de scharnieren waarop het trendmatige beleid draait – al dan niet een obstakel vormen voor het voluit laten werken van de automatische stabilisatoren. De manier waarop de nominale uitgavenplafonds in de loop van de kabinetsperiode worden bijgesteld – met inbegrip van de manier waarop wordt omgegaan met zogeheten ‘ruilvoetmutaties’ – pakt wat dit betreft gunstig uit. De beperkte wijzigingen van het begrotingsbeleid, waartoe het nieuwe kabinet heeft besloten, kunnen de werking van de automatische stabilisatoren belemmeren, vooral bij conjuncturele tegenwind.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, ruilvoet van de overheid

### 1 Inleiding

De kredietcrisis en de daaropvolgende internationale economische neergang zijn vanzelfsprekend niet ongemerkt aan de vaderlandse economie voorbijgegaan. Mede dankzij het gevoerde begrotingsbeleid was de recessie echter minder diep dan bij het uitblijven van een adequate beleidsreactie het geval zou zijn geweest. De stimulans die in ons land via het begrotingsbeleid aan de economie is gegeven, kwam vooral tot stand door de automatische stabilisatoren te laten werken. Deze bijdrage doet uit de doeken hoe deze stabilisatoren, uitgaande van het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid, hun heilzame werk doen. Het kabinet-Rutte continueert dit begrotingsbeleid, maar het heeft wel tot enkele aanpassingen ervan besloten.<sup>1</sup> De slotparagraaf bespreekt deze aanpassingen, waarbij de aandacht beperkt blijft tot wijzigingen met gevolgen voor de werking van de automatische stabilisatoren.

### 2 Automatische stabilisatie bij het trendmatige begrotingsbeleid

Sinds 1994 is sprake van het zogenoemde trendmatige begrotingsbeleid. Gerrit Zalm introduceerde dit beleid bij zijn aantreden als minister van Financiën. Het kwam in de plaats van de tijdpadbenadering, waarvan de kabinetten-Lubbers zich bedienden. Bij de tijdpadbenadering worden voor opeenvolgende jaren streefcijfers voor het begrotingstekort vastgelegd. Een belangrijk nadeel van zo’n aanpak is het procyclische karakter ervan. Bij een meevallende economische groei is het immers relatief gemakkelijk om een bepaalde tekortdoelstelling te halen. De budgettaire teugels kunnen dan worden gevierd. De economie krijgt een extra stimulans, terwijl toch al sprake is van een gunstige economische ontwikkeling. Het begrotingsbeleid versterkt zodoende de opgaande conjunctuurbeweging, wanneer en in zoverre als de oorspronkelijke groeimeevaller conjunctureel van aard is. Omgekeerd zijn bij een tegenvallende

---

1 Zie ook De Kam (2010).

economische groei bij een tijdpadbenadering additionele tekortverbeterende maatregelen nodig, die de neergaande conjunctuurbeweging versterken wanneer de tegenvallende groei een conjuncturele achtergrond heeft. Bij het trendmatige begrotingsbeleid wordt het budgettaire beleid voor een gehele kabinetsperiode gebaseerd op een nader te kiezen uitgangspunt voor de economische groei in deze periode. Komt de groei in de loop van de kabinetsperiode hoger of lager uit dan het gekozen uitgangspunt, dan mag de mee- of tegenvallende groei in beginsel doorwerken in het begrotingstekort. Er is zodoende sprake van automatische stabilisatie. Bij een meevallende economische groei komt het begrotingstekort in dit geval immers lager uit dan in het regeerakkoord was voorzien, en bij een tegenvallende groei resulteert juist een groter tekort dan verwacht. Voor zover mee- en tegenvallers bij de economische groei conjunctureel van aard zijn, heeft het begrotingsbeleid daarmee een dempende invloed op de conjunctuurgolf.

Hoe wordt bij het trendmatige begrotingsbeleid nu concreet bereikt dat de economische groei kan doorwerken in het begrotingstekort? In dit verband is vooral de strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten (belastingen en sociale premies) van belang, waarbij voor de overheidsuitgaven vaste plafonds gelden. Meevallers bij de overheidsinkomsten mogen volgens de spelregels van het trendmatige begrotingsbeleid dus niet worden gebruikt voor hogere overheidsuitgaven en tegenvallers bij de inkomsten zijn geen reden om op de uitgaven te bezuinigen. Deze strikte scheiding zorgt ervoor dat het begrotingstekort een stabiliserende invloed op de conjunctuurbeweging heeft. Mee- en tegenvallers aan de ontvangstenkant van de begroting ten gevolge van de conjunctuur leiden immers niet tot hogere respectievelijk lagere overheidsuitgaven. Zo wordt voorkomen dat in slechte tijden bezuinigingen op de uitgaven nodig zijn vanwege tegenvallende inkomsten en het begrotingsbeleid daarmee de economische neergang versterkt. In goede tijden zijn – omgekeerd – geen extra uitgaven toegestaan vanwege meevallende inkomsten. Hiermee wordt versnelling van de conjuncturele opgang voorkomen.

De strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten voorkomt niet dat meevallende overheidsinkomsten kunnen worden gebruikt om de lasten te verlagen en evenmin dat tegenvallers bij de overheidsinkomsten aanleiding kunnen zijn voor maatregelen die de lasten verzwaren. De regeerakkoorden van de paarse kabinetten bevatten zelfs de expliciete afspraak dat meevallers bij de inkomsten tot lastenverlichting zouden mogen leiden en dat inkomstentegenvallers in lastenverzwaring zouden kunnen resulteren. Zo'n afspraak beperkt uiteraard de werking van de automatische stabilisatoren. De gang van zaken ten tijde van het tweede paarse kabinet illustreert dit. De uitbundige hoogconjunctuur waarvan toen sprake was resulteerde in extra ruimte voor lastenverlichting, waarmee het vuurtje van de hoogconjunctuur verder werd opgestookt. Naar aanleiding van deze ervaring legden de kabinetten-Balkenende in hun regeerakkoorden vast hoeveel geld tijdens de kabinetsperiode beschikbaar zou zijn voor lastenverlichting, dan wel voor welk bedrag tijdens de kabinetsperiode lastenverzwaringen op de lat stonden. Dit raamwerk staat bekend als het inkomstenkader. De in de regeerakkoorden vastgelegde bedragen betroffen mutaties in de collectieve lasten (in miljarden euro's) die uit zulke maatregelen (in de vorm van

aanpassingen van tarieven en/of grondslagen van belastingen en premies) mochten voortvloeien.<sup>2</sup>

De beheersing van de overheidsuitgaven vindt bij het trendmatige begrotingsbeleid plaats via plafonds voor de reële overheidsuitgaven die bij de start van de kabinetsperiode worden vastgelegd.<sup>3</sup> Deze plafonds samen vormen het uitgavenkader. Zij hebben als doel om de budgettaire discipline te handhaven. Hoe verhouden deze plafonds zich tot de beoogde dempende invloed van het trendmatige begrotingsbeleid op de conjunctuurgolf? De uitgavenplafonds beperken de automatische stabilisatie, wanneer ook de conjunctuurgevoelige uitgaven – zoals de uitgaven voor de Wet op de Werkloosheidsverzekering (WW) en de Wet werk en bijstand (Wwb) – hieronder vallen. Worden meevallers bij de conjunctuurgevoelige uitgaven gebruikt om de overige collectieve uitgaven te verhogen, dan verbetert het begrotingstekort in jaren waarin het conjuncturele tij meezit minder dan mogelijk is. En treden door een ongunstige conjuncturele ontwikkeling tegenvallers bij conjunctuurgevoelige uitgaven op, die tot overschrijding van het plafond voor de totale uitgaven leiden, dan zijn procyclische bezuinigingen nodig om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden.

Het geschetste procyclische effect valt te vermijden door de werkloosheidsuitgaven buiten de uitgavenplafonds te houden. Mee- en tegenvallers bij deze uitgaven hoeven dan geen consequenties te hebben voor de overige collectieve uitgaven. Belangrijk nadeel van deze aanpak zou echter een geringere budgettaire discipline zijn. Ook structurele tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven of tegenvallers die het resultaat zijn van beleidsmaatregelen, zouden dan immers niet door compenserende bezuinigingen worden gevolgd. Om deze reden is er vanaf 1994 voor gekozen om de werkloosheidsuitgaven onderdeel van de geplafonneerde uitgaven te laten zijn. Het mogelijke procyclische effect van deze aanpak blijft om twee redenen binnen de perken. Ten eerste is de bijdrage van de werkloosheidsuitgaven aan de conjuncturele fluctuaties van het begrotingssaldo bij een volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren relatief beperkt. De invloed van de slingerbeweging van de economie op het verloop van het begrotingssaldo manifesteert zich in dit geval namelijk hoofdzakelijk via de overheidsinkomsten. Ten tweede is de ruilvoet van de overheid van belang. Dit valt te begrijpen, nadat dit begrip in onderdeel 3 eerst is toegelicht. Opmerking verdient dat het vorige kabinet in maart 2009 heeft besloten om tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven (ten opzichte van de niveaus uit de *Miljoenennota 2009*) buiten beschouwing te laten bij het toetsen of de overheidsuitgaven onder de plafonds blijven; dit was een van de (tijdelijke) maatregelen om de nadelige gevolgen van de diepe recessie in te perken. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte wordt deze maatregel weer teruggedraaid.

Niet alleen de werkloosheidsuitgaven zijn conjunctuurgevoelig, dat geldt ook voor de rentelasten, in zoverre als het begrotingssaldo meebeweegt met de conjunctuur. Als dit

---

2 Belastinguitgaven worden meegenomen in het inkomstenkader. Dit betekent dat een nieuwe belastinguitgave of een verandering van een bestaande belastinguitgave wordt beschouwd als een lastenverlichting of lastenverzwaring.

3 De plafonds hebben betrekking op de netto-overheidsuitgaven, dat zijn de uitgaven na aftrek van de niet-belastingontvangsten van de overheid.

saldo bij een gunstige conjuncturele ontwikkeling verbetert, dan mag na enige tijd dankzij minder aangroei van de schuld of extra schuldaflissing immers op lagere rentelasten worden gerekend. En verslechtert het begrotingssaldo bij een neergaande beweging van de conjunctuur, dan krijgt de overheid tijdens deze conjunctuurfase – met enige vertraging – met hogere rentelasten te maken. Nadeel van het onder het uitgavenkader brengen van de rentelasten is dan ook dat ombuigingen nodig kunnen zijn ten tijde van een in conjunctureel opzicht ongunstige ontwikkeling van de vaderlandse economie en dat extra geld voor de overige collectieve uitgaven beschikbaar kan komen bij een gunstige conjuncturele ontwikkeling. Om dit procyclische effect te voorkomen besloot het kabinet-Balkenende IV om de rentelasten uit het uitgavenkader te verwijderen.

Bij deze laatste beslissing speelde tevens het aan het Centraal Planbureau ontleende inzicht een rol dat een mutatie in het begrotingssaldo door een wijziging in de rentelasten niet wijst op een dienovereenkomstige wijziging van het houdbaarheidstekort – het bedrag aan tekortverbeterende maatregelen dat nodig is om houdbare overheidsfinanciën te realiseren.<sup>4</sup> Veranderingen in de rentelasten hebben voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een andere betekenis dan mutaties in de primaire overheidsuitgaven; de uitgaven exclusief rentelasten. Zo moet in de Nederlandse situatie een meevaller bij de rentelasten door een geringere overheidsschuld grotendeels worden bestemd voor verbetering van het begrotingssaldo, om een verslechtering van de overheidsfinanciën in langetermijnperspectief te vermijden. Als een meevaller bij de rentelasten samenhangt met een lagere rentevoet, is voor het vermijden van een dergelijke verslechtering zelfs vereist dat het begrotingssaldo meer verbetert dan deze meevaller. Een lagere rentevoet resulteert namelijk – indien al het overige ongewijzigd blijft – in een toename van het houdbaarheidstekort, omdat aflossing van meer overheidsschuld nodig is om een bepaalde vermindering van de rentelasten te realiseren. Voor een minister van Financiën die naar houdbare overheidsfinanciën streeft is een verlaging van de rentevoet daarom slecht nieuws, zoals dit ook het geval is voor een pensioenfonds dat zijn deelnemers wil behoeden voor aantasting van opgebouwde rechten.

### 3 De ruilvoet van de overheid

Wanneer een econoom spreekt over een ruilvoetverlies, doelt hij doorgaans op een situatie waarin de gemiddelde prijsstijging van de export achterblijft bij die van de import. Een ruilvoetverlies betekent dat de mogelijkheden van de particuliere en de collectieve sector van een land om bestedingen (consumptie, investeringen) te doen zich minder gunstig ontwikkelen dan de productie van dit land, omdat met de opbrengst van de export in het buitenland minder goederen en diensten kunnen worden gekocht.<sup>5</sup> Van ruilvoetwinst is omgekeerd sprake, wanneer de gemiddelde prijsstijging van de export hoger is dan de gemiddelde prijsstijging van de import. De mogelijkheden om

---

4 Van Ewijk, Draper, ter Rele, Westerhout en Donders (2006).

5 Dit is althans het geval indien de uitvoer- en de invoerquote niet sterk verschillen. Het verschil tussen de groei van de mogelijke nationale bestedingen en de groei van de productie is namelijk gelijk aan het verschil tussen het product van de uitvoerquote en de prijsstijging van de export en het product van de invoerquote en de prijsstijging van de import.



bestedingen te doen ontwikkelen zich in dat geval gunstiger dan de productie, omdat met de opbrengst van de export een grotere import valt te realiseren.

In beschouwingen over de overheidsfinanciën in Nederland duiken regelmatig de begrippen ruilvoetverlies en ruilvoetwinst van de overheid op. Een toelichting is op haar plaats. Zij maakt duidelijk waarom beide aan de handelstheorie ontleende begrippen in het vakgebied van de openbare financiën zijn terechtgekomen. De beheersing van de overheidsuitgaven vindt bij het trendmatige begrotingsbeleid – zoals gezegd – plaats via plafonds voor de overheidsuitgaven, die bij de start van de kabinetsperiode worden vastgelegd. Deze plafonds luiden in *reële* termen. Dit betekent dat de bijbehorende plafonds voor de *nominale* uitgaven tijdens de kabinetsperiode worden bijgesteld indien de prijsontwikkeling zich anders ontwikkelt dan door het CPB bij de start van de kabinetsperiode is verondersteld. Bij zo'n systeem moet worden afgesproken welke prijsontwikkeling voor zulke bijstellingen maatgevend zal zijn. Sinds de begroting van 2003 wordt hiervoor de prijsstijging van de nationale bestedingen gebruikt. Anders gezegd: de prijs van de nationale bestedingen doet sindsdien dienst als deflator van de uitgavenplafonds.

De nominale uitgaven mogen tijdens de kabinetsperiode harder stijgen, als de feitelijke prijsstijging van de nationale bestedingen hoger uitkomt dan bij het aantreden van de nieuwe bewindslieden was voorzien. Dit garandeert echter niet dat het volume van de overheidsuitgaven zich tijdens de kabinetsperiode kan ontwikkelen zoals ten tijde van de bordesscène werd verwacht. Het volume van deze uitgaven is gelijk aan de nominale uitgaven gedeeld met de prijs van de collectieve uitgaven. Deze prijs is gelijk aan het gemiddelde werkelijke prijspeil van de verschillende uitgavencategorieën van de collectieve sector, wat betekent dat deze prijs wordt bepaald door de arbeidskosten van de werknemers in de collectieve sector, de hoogte van de sociale uitkeringen en het prijspeil van de door de overheid aangeschafte goederen en diensten. Indien de prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord was voorzien, dan zijn bezuinigingen op de overheidsuitgaven noodzakelijk, tenzij de nominale uitgavenplafonds voldoende extra stijgen. Dit is niet zeker. De (gemiddelde) prijs van de collectieve uitgaven hoeft immers niet in de pas te lopen met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. Stijgt de prijs van de collectieve uitgaven sneller dan die van de nationale bestedingen – beide zoals voorzien bij het opstellen van het regeerakkoord – dan is een geringere volumestijging van de collectieve uitgaven mogelijk dan waarop bij het aantreden van het kabinet was gerekend. De oorzaak hiervan is dat de relatieve prijs van de overheidsuitgaven (de prijs van de collectieve uitgaven ten opzichte van de prijs van de nationale bestedingen) sterker stijgt dan waarvan de opstellers van het regeerakkoord uitgingen. De stijging van deze relatieve prijs is immers gelijk aan de prijsstijging van de overheidsuitgaven na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen. Nederlandse beoefenaren van de openbare financiën en Haagse ambtenaren en politici spreken in dat geval van een *ruilvoetverlies* van de overheid. De overheid kan in hun jargon ook een *ruilvoetwinst* boeken. Dit is het geval wanneer de relatieve prijs van de collectieve uitgaven minder sterk stijgt dan waarmee bij het opstellen van het regeerakkoord werd gerekend. Er is onder deze omstandigheid een grotere volumestijging van de collectieve uitgaven mogelijk dan waarvan bij de start van het kabinet werd uitgegaan.

De zaak ligt nog iets gecompliceerder dan wij hebben beschreven, omdat bij de toetsing van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven aan het uitgavenkader geen rekening wordt gehouden met de *werkelijke* prijsstijging van de collectieve uitgaven, maar met de prijsstijging van deze uitgaven waarvoor de minister van Financiën compensatie biedt via de zogenoemde loon- en prijsbijstelling. De compensatie die onderdelen van de overheid ontvangen voor de stijging van de lonen van hun werknemers wordt niet gebaseerd op de werkelijke verhoging van de salarissen, maar op de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector. Het Ministerie van Financiën hanteert het zogenoemde referentiemodel om de bijstelling van de budgetten voor de salarissen van werknemers in de collectieve sector vast te stellen. Dit model heeft als doel om overheidswerkgevers in staat te stellen om zowel de contractloonstijging als de incidentele loonstijging van hun werknemers in de pas te laten lopen met die van de werknemers in de marktsector. De budgetten voor de sociale uitkeringen volgen de aanpassingen van het bedrag van de sociale uitkeringen die uit de wettelijke koppelingssystematiek voortvloeien.<sup>6</sup> Ten slotte worden de budgetten voor de overige overheidsuitgaven bijgesteld, uitgaande van de stijging van een aantal representatief geachte prijzen en lonen. Haagse ambtenaren en politici spreken over een ruilvoetverlies als de aanpassing van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven conform de prijsstijging van de nationale bestedingen (die hoger uitkomt dan bij het aantreden van het kabinet werd verwacht) tekortschiet om de extra uitgaven voor de loon- en prijsbijstelling te financieren vanwege een loon- en prijsontwikkeling die afwijkt van de veronderstellingen die daarover bij de start van het kabinet werden gehanteerd.<sup>7</sup> De prijsstijging van de collectieve uitgaven waarvoor de minister van Financiën via de loon- en prijsbijstelling compensatie biedt, kan verschillen van de werkelijke prijsstijging van deze uitgaven. Dit komt in de eerste plaats door het referentiemodel dat wordt gebruikt voor de bijstelling van de salarisbudgetten van de werknemers in de collectieve sector. Als de overheidswerkgevers een hogere loonstijging realiseren – door de einduitkomst van onderhandelingen over de cao, of door een hoger incidenteel – dan de loonstijging die bij het referentiemodel past, dan is de door hen ontvangen loonbijstelling onvoldoende groot om de werkelijke stijging van de arbeidskosten te betalen. En als zij een geringere loonstijging realiseren dan de loonstijging die bij dit model past, dan hebben zij – omgekeerd – niet de hele loonbijstelling nodig om de stijging van de arbeidskosten te betalen. Iets soortgelijks speelt in de tweede plaats bij de bijstelling van de budgetten voor de overige overheidsuitgaven. De werkelijke prijsstijging van de desbetreffende uitgaven hoeft immers niet precies gelijk te zijn aan de gemiddelde stijging van de prijzen en lonen die door het Ministerie van Financiën representatief wordt geacht. Ten slotte verdient het de aandacht dat de definitieve loon- en prijsbijstelling voor jaar  $t$  wordt gebaseerd op de ramingen van de loon- en prijsontwikkeling voor dit jaar uit het Centraal Economisch Plan dat in het voorjaar van

6 De uitkeringen worden op grond van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA) bij toepassing van de koppeling aangepast overeenkomstig de gemiddelde contractloonstijging in de marktsector en de collectieve sector.

7 Overigens kan de minister van Financiën bezuinigingen realiseren door uitbetaling van de loon- en/of prijsbijstelling geheel of ten dele achterwege te laten.

jaar  $t$  verschijnt. Het spreekt vanzelf dat de realisatiecijfers van deze ramingen kunnen verschillen.

Het voorgaande kan worden toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van de ruilvoet van de overheid tijdens de vorige kabinetsperiode. Tabel 1 presenteert de ruilvoetwinsten die in het *Centraal Economisch Plan 2010* werden vastgesteld ten opzichte van de becijferingen uit 2007 voor het regeerakkoord. De eerste regel toont de (extra) verhoging van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven die voor elk jaar van de periode 2008-2011 voortvloeide uit een hogere prijsstijging van de nationale bestedingen dan waarop tijdens het opstellen van het regeerakkoord werd gerekend. De tweede regel laat zien welk bedrag de minister van Financiën in elk jaar extra op tafel moest leggen voor de loon- en prijsbijstelling, vanwege een loon- en prijsontwikkeling die verschilde van de uitgangspunten bij het aantreden van het kabinet. Tabel 1 leert dat het vorige kabinet in 2008 een ruilvoetwinst boekte, omdat het plafond voor de nominale overheidsuitgaven omhoogging door een prijsstijging van de nationale bestedingen die hoger uitkwam dan bij het sluiten van het regeerakkoord was voorzien, terwijl de minister van Financiën juist minder geld nodig had voor de loon- en prijsbijstelling dan bij de start van het kabinet werd verwacht. Hoe valt dit te verklaren? De ruilvoetwinst die in 2008 werd geboekt, was het resultaat van een prijsstijging van olie die veel hoger uitkwam dan waarop in het regeerakkoord was gerekend. De hoge olieprijs had in 2008 een veel groter effect op de prijsstijging van de nationale bestedingen dan op de stijging van de lonen en prijzen, die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling. In 2008 bedroeg de resulterende ruilvoetwinst 0,7 miljard euro.

Het vorige kabinet boekte ook in de begrotingsjaren 2009 tot en met 2011 ruilvoetwinsten, omdat het plafond voor de nominale overheidsuitgaven op grond van een geringere prijsstijging van de nationale bestedingen minder daalde dan het uitgavenpeil, als uitvloeisel van een meevallende loon- en prijsbijstelling. De ruilvoetwinst bedroeg in 2009 0,5 miljard euro en kwam voor 2010 en 2011 uit op achtereenvolgens 2,8 miljard en 5,2 miljard euro.

Tabel 1. Ruilvoetwinst vorige kabinetsperiode (mld euro)

	2008	2009	2010	2011
Verhoging plafond nominale uitgaven vanwege hogere prijsstijging nationale bestedingen dan voorzien bij kabinetsformatie	0,4	0,0	-0,9	-0,7
Extra uitgaven vanwege hogere loon- en prijsbijstelling	-0,3	-0,6	-3,7	-5,9
Ruilvoetwinst	0,7	0,5	2,8	5,2

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010).

Tabel 1 geeft de ruilvoetwinsten weer die in het voorjaar van 2010 in het *Centraal Economisch Plan 2010* zijn gerapporteerd. Gedurende de vorige kabinetsperiode zijn op verschillende andere tijdstippen ramingen van de ruilvoetwinsten tijdens deze periode gemaakt (tabel 2). De eerste ramingen zijn afkomstig uit het *Centraal Economisch Plan 2008*. De in het voorjaar van 2008 vastgestelde ruilvoetwinst voor 2008 (van 0,7 miljard euro) had onmiddellijk een definitief karakter, omdat de bijstelling van het plafond voor

de totale nominale overheidsuitgaven voor een bepaald jaar wordt gebaseerd op de geraamde prijsstijging van de nationale bestedingen uit het Plan voor dat jaar, terwijl bovendien de definitieve loon- en prijsbijstelling voor een bepaald jaar worden gebaseerd op de prijs- en loonontwikkeling die in datzelfde Plan voor dat kalenderjaar worden verwacht.

Tabel 2 leert dat het *Centraal Economisch Plan 2008* voor 2009 een ruilvoetwinst van 1,8 miljard euro voorzag. In de *Miljoenennota 2009* werd voor 2009 op een hogere ruilvoetwinst gerekend, te weten van 2,3 miljard euro. In het voorjaar van 2009 was deze winst echter verschrompeld tot een bedrag van 0,5 miljard euro. Dit laatste cijfer is de definitieve ruilvoetwinst waarvan in 2009 sprake was, aangezien – zoals al gezegd – nieuwe inzichten ten aanzien van de prijs- en loonontwikkeling in een bepaald jaar die na het verschijnen van het Centraal Economisch Plan voor dat jaar beschikbaar komen geen invloed meer hebben op de bijstelling van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven voor dat jaar en evenmin op de loon- en prijsbijstelling voor dat jaar. Tabel 2 toont tevens de ramingen van de ruilvoetwinsten voor 2010 en 2011 op verschillende tijdstippen. De vermelde cijfers illustreren dat de voor een bepaald jaar verwachte ruilvoetmutatie in de loop van de tijd tamelijk sterk kan fluctueren.

*Tabel 2. Ruilvoetwinst op verschillende ramingsmomenten (mld euro)*

	2008	2009	2010	2011
Centraal Economisch Plan 2008	0,7	1,8	0,9	0,3
Miljoenennota 2009		2,3	1,2	0,5
Centraal Economisch Plan 2009		0,5	3,3	6,7
Miljoenennota 2010			2,3	4,0
Centraal Economisch Plan 2010			2,8	5,2

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010)

De contractloonstijging in de marktsector heeft een belangrijke invloed op de ruilvoetmutaties die de overheid boekt. Bij het gehanteerde referentiemodel sturen de cao-lonen in de marktsector in hoge mate de uitgaven voor de loon- en prijsbijstelling, omdat de bijstelling van de budgetten voor de salarissen van de werknemers in de collectieve sector hiervan is afgeleid. De contractloonstijging in de marktsector werkt bij toepassing van de koppeling bovendien door in de aanpassing van de sociale uitkeringen. De uitkeringen worden in dat geval immers aangepast overeenkomstig de gemiddelde contractloonstijging van de werknemers in de marktsector en in de collectieve sector. Voor zover de contractloonstijging van de werknemers in de collectieve sector gelijke tred houdt met die van hun collega's in de marktsector, ontwikkelen de uitkeringen zich dus in lijn met de contractlonen in de marktsector.<sup>8</sup> Ruilvoetmutaties treden vooral op wanneer de contractloonstijging in de marktsector meer tegen- of meevalt ten opzichte van de becijferingen bij de start van het kabinet dan de prijsstijging van de nationale bestedingen. Dit betekent dat de bedoelde mutaties vooral optreden als de reële

8 Door de koppelingssystematiek reageert de stijging van de uitkeringen met een kleine vertraging op een versnelling of vertraging van de contractloonstijging.

contractloonstijging hoger of lager uitkomt dan bij de start van het kabinet werd verondersteld; indien de reële contractloonstijging gelijk wordt gesteld aan de contractloonstijging na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen.

Het kabinet-Balkenende IV besloot, als onderdeel van het Aanvullend beleidsakkoord uit 2009, om het plafond voor de totale overheidsuitgaven te corrigeren voor de mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetmutaties ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*. Met andere woorden, het kabinet verhoogde het uitgavenplafond met de tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven, ten opzichte van de ontwikkeling van deze uitgaven die in de *Miljoenennota 2009* was voorzien. En het kabinet besloot bovendien om het uitgavenplafond eveneens te verhogen met de ruilvoetverliezen c.q. te verlagen met de ruilvoetwinsten die zich zouden voordoen ten opzichte van de verwachtingen dienaangaande in de *Miljoenennota 2009*. Tabel 3 toont daarom de ruilvoetwinsten die in de periode 2009–2011 optraden ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*. Deze tabel laat zien dat de economische crisis, die het kabinet in september 2008 nog niet verwachtte, resulteerde in een geringere prijsstijging van de nationale bestedingen dan waarop in de *Miljoenennota 2009* werd gerekend. Het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven ging hierdoor minder omhoog dan in de *Miljoenennota 2009* was verwacht. In de periode 2009–2011 was als gevolg van de geringere stijging van de lonen en prijzen dan waarop in de *Miljoenennota 2009* was gerekend tegelijkertijd minder geld nodig voor de loon- en prijsbijstelling. In 2009 resulteerde per saldo een ruilvoetverlies ten opzichte van de *Miljoenennota 2009* van 1,8 miljard euro. De economische crisis drukte namelijk aanvankelijk de prijsstijging van de nationale bestedingen sterker dan de stijging van de lonen en prijzen die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling. In 2010 en 2011 was per saldo sprake van een ruilvoetwinst ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*, van achtereenvolgens 1,5 miljard en 4,7 miljard euro. De economische crisis had in deze beide jaren dus een groter neerwaarts effect op de stijging van de lonen en prijzen die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling dan op de prijsstijging van de nationale bestedingen. De oorzaak hiervan lag in de neerwaartse druk van de crisis – met enige vertraging – op de reële contractloonstijging in de marktsector.

Tabel 3. Ruilvoetwinst ten opzichte van Miljoenennota 2009 (mld euro)

	2009	2010	2011
Verhoging plafond nominale uitgaven vanwege hogere prijsstijging nationale bestedingen	-3,6	-3,1	-1,4
Extra uitgaven vanwege hogere loon- en prijsbijstelling	-1,8	-4,7	-6,1
Ruilvoetwinst	-1,8	1,5	4,7

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010).

#### 4 Alternatieve deflatorsystematieken

De lezer vraagt zich allicht af waarom beleidsmakers het ontstaan van ruilvoetmutaties niet simpelweg verhinderen, door de nominale uitgavenplafonds tijdens de kabinetsperiode meer of minder te verhogen, naarmate blijkt dat de prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger of lager uitkomt dan bij het aantreden van het kabinet was voorzien. Als de minister van Financiën het uitgavenkader regelmatig aanpast, zodra zijn collega's met hogere of lagere lonen of prijzen te maken krijgen dan waarop in het regeerakkoord was gerekend, behoren ruilvoetmutaties inderdaad tot het verleden. Er is in dat geval sprake van een volumekader, waarbij de volumegroei van de overheidsuitgaven die bij de start van de kabinetsperiode wordt voorzien bij elke feitelijke prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven kan worden gerealiseerd. Een nadeel van deze aanpak is evenwel dat de budgettaire discipline sterk zou afnemen. De uitgavendepartementen zullen zich immers minder inspannen om de voor hen relevante stijging van lonen en prijzen binnen de perken te houden, indien de minister van Financiën bij elke tegenvaller zijn chequeboek trekt.

Indien een volumekader wordt gecombineerd met het bestaande referentiemodel voor de vaststelling van de ruimte voor aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de collectieve sector, blijft er voor de overheidswerkgevers wel een prikkel om de loonstijging binnen de perken te houden. Indien onderdelen van de collectieve sector een hogere loonstijging realiseren dan gemiddeld voor de marktsector is waargenomen, leidt deze 'te hoge' loonstijging bij een volumekader echter tot extra ruimte onder de uitgavenplafonds, omdat de aanpassing van de plafonds voor de nominale overheidsuitgaven in dat geval op de werkelijke prijsstijging van de collectieve uitgaven wordt gebaseerd. Koppeling aan het referentiemodel vermindert dus wel het bezwaar van een volumekader voor de budgettaire discipline, maar neemt dit nadeel niet geheel weg. Iets soortgelijks geldt voor de prijsbijstelling voor de overige overheidsuitgaven. Het feit dat deze prijsbijstelling wordt gebaseerd op de ontwikkeling van een aantal representatief geachte prijzen en lonen vermindert de bezwaren van een volumekader voor de budgettaire discipline, maar neemt ze niet volledig weg.

Enkele economen van het Centraal Planbureau suggereerden dik tien jaar geleden een alternatieve deflatorsystematiek waarbij de uitgavenplafonds in twee delen worden gesplitst, namelijk in plafonds voor de loongevoelige overheidsuitgaven enerzijds en plafonds voor de overige collectieve uitgaven anderzijds.<sup>9</sup> Bij dit systeem wordt voor de plafonds van de loongevoelige overheidsuitgaven de index van de contractlonen in de marktsector als deflator gebruikt en doet voor de plafonds van de overige overheidsuitgaven de consumentenprijsindex (cpi) als zodanig dienst. Indien de contractloonstijging in de marktsector hoger of lager uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord werd verwacht, dan worden bij deze aanpak de plafonds voor de nominale loongevoelige overheidsuitgaven bijgesteld. Bijstelling van de plafonds voor de nominale overige collectieve uitgaven vindt plaats bij een mee- of tegenvallende ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Bij deze systematiek is de kans dat ruilvoetmutaties optreden kleiner dan bij de huidige systematiek met de prijs van de nationale bestedingen als deflator, terwijl er toch geen grond is voor de vrees dat de uitgavendepartementen zich

---

9 Donders, Van Ewijk en Reininga (1999).

onvoldoende inspannen om de voor hen relevante loon- en prijsstijging binnen de perken te houden.

Zolang de werkloosheidsuitgaven onder het uitgavenkader vallen, is er echter veel voor te zeggen om aan de huidige systematiek vast te houden.<sup>10</sup> De werkloosheidsuitgaven zullen bij een meevallende conjuncturele ontwikkeling doorgaans voor een onderschrijding van de uitgavenplafonds zorgen, en zullen bij een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling juist tot een overschrijding daarvan leiden. Door de prijs van de nationale bestedingen als deflator te gebruiken blijft dit procyclische effect echter binnen de perken. Bij een meezittende conjunctuur mogen namelijk ruilvoetverliezen worden verwacht, die de onderschrijding van het totale uitgavenplafond beperken. Het ligt immers voor de hand dat bij een meevallende conjuncturele ontwikkeling de relatieve prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord was voorzien, omdat spanning op de arbeidsmarkt – met enige vertraging – pleegt uit te monden in een sterkere reële contractloonstijging (die we hier gelijk stellen aan de contractloonstijging na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen). Bij een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling mag – omgekeerd – op ruilvoetwinsten worden gerekend, die de overschrijding van het uitgavenkader beperken. Een tegenvallende ontwikkeling van de werkloosheid gaat immers – eveneens met enige vertraging – in de regel gepaard met een reële loonstijging die lager uitkomt.

Zalm koos bij zijn aantreden als minister van Financiën aanvankelijk voor de prijs van het bruto binnenlands product als deflator van de uitgavenplafonds. Deze deflator is vanaf de begroting voor 2003 vervangen door de prijs van de nationale bestedingen. De aanvankelijke keuze voor de bbp-prijs hing samen met het gegeven dat de prijsontwikkeling van het bbp gelijk is aan de prijsstijging die binnenlandse producenten voor hun productie realiseren. Bij het optreden van een extern ruilvoetverlies (waarvan sprake is wanneer de prijsstijging van de export achterblijft bij die van de import), is de prijsstijging van het bruto binnenlands product geringer dan de prijsstijging van de nationale bestedingen.<sup>11</sup> Zalm beschouwde als voordeel van de prijs-bbp als deflator dat dan het volume van de overheidsuitgaven bij een extern ruilvoetverlies automatisch neerwaarts wordt aangepast. Als de nationale economie een extern ruilvoetverlies voor haar kiezen krijgt, haalt de overheid derhalve automatisch de broekriem aan. Nadeel van de bbp-prijs als deflator van de uitgavenplafonds is echter dat de volatiliteit van de prijsstijging van het bruto binnenlands product groter is dan die van de prijsstijging van de nationale bestedingen. Die volatiliteit betreft niet alleen de realisatiecijfers, maar ook de ramingen die het Centraal Planbureau van deze prijsmutaties maakt. De relatief grote volatiliteit van de CPB-ramingen van de prijsstijging van het bruto binnenlands product vormt een nadeel, omdat zij resulteert in relatief grote fluctuaties van de voor een bepaald jaar geraamde ruilvoetmutatie van de overheid. Vanaf de begroting voor 2003 is om deze reden overgestapt op de prijs van de nationale bestedingen als deflator van de uitgavenplafonds.

---

10 De aandachtige lezer kan vaststellen dat bij één van de auteurs van deze bijdrage sprake is van enige evolutie in het denken.

11 Het exacte verband tussen de twee prijsmutaties luidt als volgt: de prijsstijging van het bruto binnenlands product is gelijk aan de prijsstijging van de nationale bestedingen plus het product van de uitvoerquote en de prijsstijging van de export minus het product van de invoerquote en de prijsstijging van de import.

## 5 Begrotingsbeleid kabinet-Balkenende IV

Het kabinet-Balkenende IV kreeg te maken met de grootste conjuncturele neergang sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Het kabinet heeft op verschillende manieren op deze neergang gereageerd. In de eerste plaats moet op de kapitaalinjecties in enkele financiële instellingen worden gewezen, waarmee werd voorkomen dat financiële instellingen omvielen. Het kabinet besloot daarnaast om de automatische stabilisatoren aan zowel de inkomstenkant als de uitgavenzijde van de begroting voluit te laten werken. Om dat mogelijk te maken, moesten enkele afspraken uit het regeerakkoord opzij worden gezet. Deze afspraken wierpen namelijk om verschillende redenen obstakels op voor een volledig laten werken van de automatische stabilisatoren. Het eerste obstakel vloeide voort uit de afspraak dat het kabinet tot extra tekortverbeterende maatregelen zou besluiten zodra het begrotingstekort boven de zogenoemde signaalwaarde (van 2 procent van het bbp) dreigde te komen. Deze afspraak was gemaakt om te voorkomen dat het begrotingstekort hoger zou kunnen uitkomen dan op grond van het Pact voor Stabieliteit en Groei is toegestaan (de fameuze bovengrens van 3 procent van het bbp). Dit obstakel is door het kabinet weggenomen door de signaalwaarde van het begrotingstekort te negeren.

Een tweede obstakel vormde het systeem van de uitgavenplafonds. De tegenvallende ontwikkeling van de werkloosheid resulteerde in tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven, die procyclische bezuinigingen noodzakelijk maakten, zou het kabinet onverkort vasthouden aan het uitgavenkader. Geheel in overeenstemming met wat hierboven uit de doeken is gedaan werden weliswaar tegelijkertijd, vanwege de meevallende reële loonstijging, ruilvoetwinsten geboekt, maar die creëerden onvoldoende ruimte onder het plafond voor de totale collectieve uitgaven om compensatie te bieden voor de tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven. Om toch volledige automatische stabilisatie via de uitgavenkant van de begroting mogelijk te maken, besloot het kabinet daarom zowel de mutaties in de werkloosheidsuitgaven als de ruilvoetmutaties ten opzichte van de *Miljoenennota 2009* buiten beschouwing te laten bij de toetsing van de collectieve uitgaven aan het uitgavenkader.

Het kabinet besloot tevens om een impuls aan de economie te geven via een aanvullend stimuleringspakket. Dit pakket betekende dat extra uitgaven (bovenop de uitgavenplafonds) werden toegestaan en dat de mogelijkheid van lastenverlichting werd gecreëerd (buiten het inkomstenkader om). Het effect van dit aanvullende stimuleringsbeleid was overigens betrekkelijk gering in vergelijking met de impuls die voortvloeide uit het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren. Tabel 4, die is ontleend aan het Centraal Planbureau (2010), illustreert dit. Het aanvullende stimuleringspakket leverde in 2009 en 2010 een begrotingsimpuls op van achtereenvolgens 2,6 miljard en 4,3 miljard euro, indien de extra investeringen van lagere overheden als onderdeel van dit pakket worden beschouwd. Het CPB heeft tevens berekend voor welke bedragen het kabinet in 2009 en 2010 aan tekortverbeterende maatregelen had moeten nemen, indien het ervoor had willen zorgen dat het begrotingstekort niet hoger uitkwam dan 3 procent van het bbp. Daarvoor zouden in 2009 en 2010 voor achtereenvolgens 11 miljard en 25 miljard euro aan bezuinigingen en/of lastenverzwaringen nodig zijn geweest. Bij de berekening van deze bedragen is verondersteld dat ook de gevolgen die het stimuleringspakket voor het begrotingstekort had, op hun beurt zouden zijn gecompenseerd. Deze bedragen zijn zo beschouwd groter



dan de begrotingsimpulsen door het voluit laten werken van de automatische stabilisatoren. Daar staat echter tegenover dat in 2009 en 2010 voor grotere bedragen aan tekortverbeterende maatregelen nodig waren geweest indien het kabinet het begrotingstekort had willen terugbrengen tot de niveaus waarop ten tijde van het regeerakkoord werd gerekend.

Tabel 4. Begrotingsimpulsen in 2009 en 2010 (mld euro)

	2009	2010
Stimuleringspakket (inclusief extra investeringen door lagere overheden)	2,6	4,3
Geen maatregelen die het tekort beperken tot 3 procent van het bbp	11	25

Bron: Centraal Planbureau (2010)

## 6 Aanpassingen van het begrotingsbeleid

Het onlangs aangetreden kabinet-Rutte handhaaft het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid. Wel vinden enkele aanpassingen plaats, die in hoge mate aansluiten bij de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010) hieromtrent. Het kabinet heeft onder andere besloten om alle conjunctuurgevoelige uitgaven (de werkloosheidsuitgaven en de rentelasten) weer onder het uitgavenkader te brengen. Als de minister van Financiën meevallers bij de rentelasten realiseert, dan zal het uitgavenkader echter neerwaarts worden aangepast, zodat meevallende rentelasten niet tot extra ruimte voor de overige collectieve uitgaven leiden. Tegenvallers bij de rentelasten kunnen echter wel tot ombuigingen nopen, wat procyclisch kan uitwerken, wanneer en in zoverre als deze tegenvallers het resultaat van een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling zijn. Het kabinet heeft tevens besloten dat ruilvoetmutaties tijdens de komende kabinetsperiode weer consequenties voor de maximale volumegroei van de collectieve uitgaven kunnen hebben. De tijdelijke afspraak om ruilvoetmutaties bij de toetsing van de collectieve uitgaven aan het uitgavenkader buiten beschouwing te laten, hangt immers samen met de eveneens tijdelijke afspraak om tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven bij deze toetsing niet mee te nemen.<sup>12</sup>

Het kabinet heeft dus, hoewel het begrotingstekort bij zijn aantreden bijzonder groot is, gekozen voor handhaving van het trendmatige begrotingsbeleid en is niet teruggekeerd naar de tijdpadbenadering waarvan de kabinetten-Lubbers zich bedienden. Voordeel van dit besluit is dat de overheidsfinanciën automatisch bijdragen aan stabilisatie van de economie. Hierbij passen wel twee kanttekeningen. De eerste is dat het EMU-tekort bij een sterk tegenvallende economische ontwikkeling zodanig kan verslechteren dat extra tekortverbeterende maatregelen onvermijdelijk zijn. Nederland zal immers willen voldoen aan de eisen die 'Brussel' aan het begrotingsbeleid stelt. Ons land moet het begrotingstekort uiterlijk in 2013 terugbrengen tot onder de grens van 3 procent van het bbp. De Europese Commissie heeft aanbevolen om het tekort uiterlijk vanaf 2011 in drie jaar tijd met gemiddeld  $\frac{3}{4}$  procentpunt per jaar te reduceren. Na 2013 moet het

12 In onderdeel 3 is toegelicht dat het hierbij ging om ruilvoetmutaties en mutaties in de werkloosheidsuitgaven ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*.

structurele begrotingstekort (het tekort ongerekend de invloed van de conjunctuur) jaarlijks met minimaal 0,5 procentpunt blijven verbeteren, totdat dit tekort gezakt is onder de voor Nederland geldende bovengrens (0,5 à 1 procent van het bbp). Hierbij geldt dat een grotere daling van het structurele tekort moet worden gerealiseerd als het economisch tij meezit. Het kabinet heeft met het oog op de gewenste verbetering van het begrotingstekort het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte overgenomen dat extra tekortverbeterende maatregelen zullen worden genomen indien het begrotingsaldo in een bepaald jaar één procentpunt of meer tegenvalt ten opzichte van de raming van dit saldo bij het aantreden van de ministersploeg. Deze bepaling uit het regeerakkoord beperkt vanzelfsprekend de werking van de automatische stabilisatoren, indien het begrotingsaldo door een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling meer dan één procentpunt tegenvalt. De tweede kanttekening is dat het kabinet tevens heeft besloten dat de lasten zullen worden verlicht indien in augustus van enig jaar meerjarig een begrotingsoverschot wordt verwacht.<sup>13</sup> Mocht een dergelijk begrotingsoverschot het resultaat zijn van een gunstige conjuncturele ontwikkeling, dan beperkt een lastenverlichting waartoe dan wordt besloten vanzelfsprekend de dempende invloed van het begrotingsbeleid op de conjunctuurgolf.

Jan Donders  
Flip de Kam

- \* Directeur Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsmedewerker (Bofeb) en programmamanager economie van de Rijksacademie voor Financiën en Economie.
- \*\* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Donders, J.H.M., C. van Ewijk en F.K. Reininga (1999), Het begrotingsbeleid en de reële uitgavenkaders, *Openbare Uitgaven* 31(3), 126-135.
- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout en J.H.M. Donders (2006), Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances, *Bijzondere Publicatie* 62, Den Haag: Centraal Planbureau .
- De Kam, C.A. (2010), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42(4).
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

---

13 Bij de toepassing van deze bepaling zal volgens het regeerakkoord rekening worden gehouden met de eisen die 'Brussel' stelt aan de ontwikkeling van het structurele begrotingstekort.

## Lusteloos bezuinigen

P.J.G. Tang\*

### Samenvatting

Nederland krijgt wel de last van bezuinigingen, maar niet de lust: de overheidsfinanciën die op orde komen en de Nederlandse economie die sterker uit de crisis komt. Het is nog nooit vertoond dat de reële uitgaven aan de (kern)overheid vijf jaar achtereenvolgend flink dalen: het kabinet heeft zich een haast onmogelijk opdracht opgelegd, te meer omdat duidelijke ideeën over het afstoten van overheidstaken of stroomlijning in de uitvoering van die taken ontbreken. Verder schuift het kabinet een opvallend deel van totale opgave door. De volgende ronde van bezuinigingen ligt dus al in het verschiet terwijl de huidige nog moeten beginnen. Tegelijkertijd weet het kabinet niet aannemelijk te maken dat de Nederlandse economie sterker uit de financiële crisis komt. Over die crisis wordt met geen woord gerept. Belangrijke veranderingen op de woonmarkt of de arbeidsmarkt blijven liggen.

Trefwoorden: regeerakkoord

### 1 Inleiding

Zou u de Efteling meer invloed op de Haagse politiek toedichten dan het Concertgebouw? Waarschijnlijk niet. Maar de Efteling is erin geslaagd om het vorige kabinet van haar voornemen af te houden om BTW op kermis en attractieparken te verhogen, van het lage naar het hoge tarief. Het nieuwe kabinet heeft een vergelijkbaar voornemen om de BTW op voorstellingen op te schroeven. Het valt nog te bezien of het Concertgebouw het kabinet van dit voornemen kan afhouden.

Protest tegen specifieke maatregelen door specifieke groepen is van alle tijden. Het nieuwe kabinet heeft een waslijst van specifieke, vaak kleine maatregelen en vindt daarom specifieke groepen tegenover zich: theaters, orkesten, omroepen, studenten, milieuorganisaties, kinderopvangorganisaties en -bedrijven, reïntegratiebureaus, uitkeringstrekkers, taxibedrijven, enzovoort. Stuk voor stuk betreffen het bezuinigen die op een deel van de samenleving een groot effect hebben, maar op zichzelf geen groot effect op de overheidsfinanciën sorteren. Dit komt mede omdat het kabinet soms halve maatregelen voorstelt. Zo blijft de studiebeurs voor de bachelor overeind en komt er een lening voor de master. Dat betekent volop protest, maar niet een volle financiële opbrengst.

Van een om-je-vingers-bij-af-te-likken rechts kabinet zou men kunnen verwachten dat het de aanval inzet op de betuttelende overheid die zwakke groepen verzwakt, private initiatieven smoort en belastinggeld verspilt. Met de keuze voor halve en kleine maatregelen wordt deze verwachting niet of nog niet waar gemaakt. Er is geen sprake van een rechtse revolutie; het is niet zo zeer minder overheid als wel een efficiëntere overheid.

## 2 Geloofwaardig?

De noodzaak van bezuinigingen wordt breed gedeeld. Nu zijn er maatregelen door te voeren die vroeger niet mogelijk zouden zijn geweest. Want de economische situatie is nu anders dan vroeger, dan vier of acht jaar geleden. Desondanks, het verzet van veel groepen kost het kabinet veel 'good will'. Dat vertrouwen in de goede wil heeft het kabinet nodig, voor het doorvoeren van die vele kleine maatregelen, maar ook van een paar grote ingrepen. Dit is een hoofdreden geweest dat de PvdA in haar verkiezingsprogramma heeft ingezet op klein aantal grote ingrepen, en niet op groot aantal kleine maatregelen. In haar verkiezingsprogramma staan grote ingrepen die vier of acht jaar eerder nog ondenkbaar zouden zijn geweest: naar een sociaal leenstelsel, verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en snijden in de fiscale subsidies op eigen huis. Het zijn juist deze drie ingrepen die volgens Sweder van Wijnbergen elke partij de maat nemen. Op de schaal van Van Wijnbergen scoort de PvdA 3 uit 3 en de PVV 0 uit 3. De geloofwaardigheid van het voorgestelde beleid staat niet op voorhand vast. De eerste reden daarvan is een breed verzet tegen een breed scala van kleine en halve maatregelen. De tweede, misschien nog belangrijker, reden is de grote ingreep in de overheid, zowel nationaal als lokaal. Hiervoor kiest het kabinet duidelijk. Dat is niet verrassend. Zo hebben vrijwel alle politieke partijen in hun verkiezingsprogramma gekozen voor een forse, maximale bezuiniging op overheden. Bovendien heeft het kabinet geen andere keuze omdat het niet kiest voor grote ingrepen in de fiscale subsidies op eigen huis of in de duur van (WW)uitkeringen.

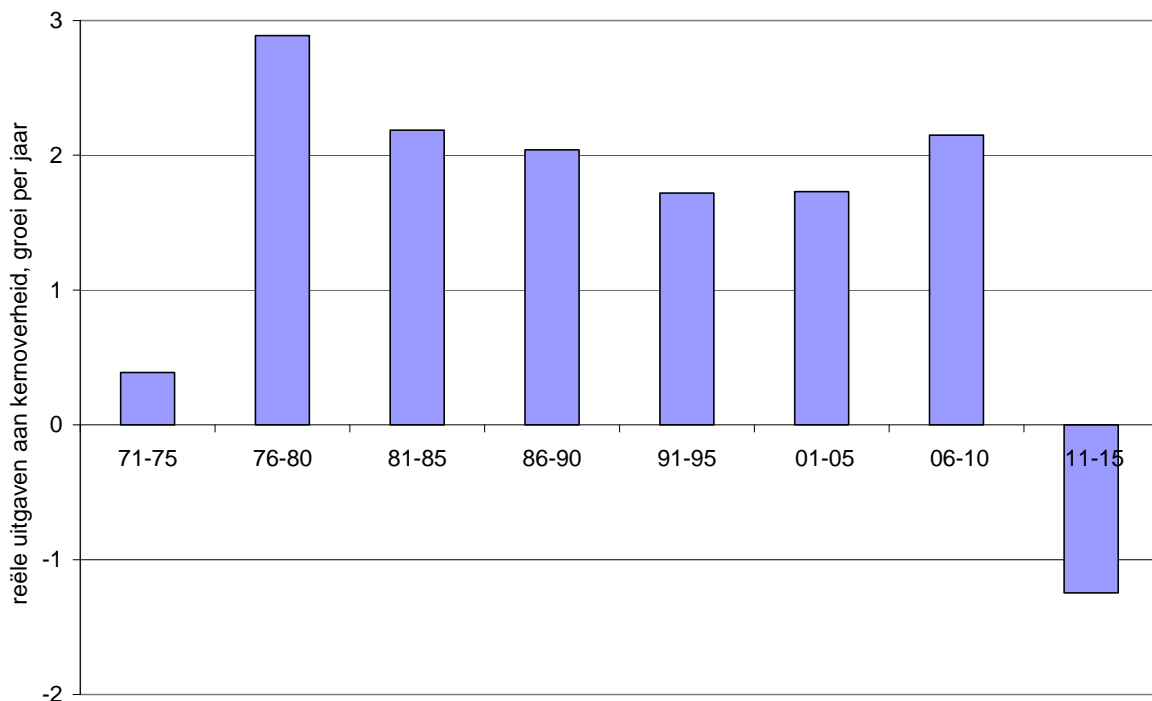
Het Centraal Planbureau (CPB) voelt zich genooddaakt om een maximum aan bezuiniging op overheden te hanteren. Meer dan het maximum wordt door de rekenmeesters van het Rijk niet haalbaar en daarmee niet geloofwaardig geacht. Het is duidelijk dat er een maximum is, maar het is onduidelijk wat dat maximum is. Deze onduidelijkheid heeft het CPB duidelijk parten gespeeld. Men zou kunnen zeggen dat zeker op twee momenten het onafhankelijke instituut te toegeeflijk is geweest: bij de beoordeling van de verkiezingsprogramma's en bij de analyse van het regeerakkoord.

Aan de beoordeling van de verkiezingsprogramma's ligt een projectie voor de middellange termijn ten grondslag. In die projectie veronderstelt het CPB dat de tekorten van lokale overheden in de loop van de tijd verdwijnen door bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Daar bovenop komen verdere bezuinigingen, door het afstoten van taken naar en afknijpen van middelen voor lokale overheden. De politieke partijen zijn op de samenloop geweest. Nadat het CPB terecht het bevriezen van ambtenarensalarissen niet als een structurele bezuiniging heeft gehonoreerd, is partijen er toch op geweest om fors extra te bezuinigen op de overheden. Dit is het eerste moment dat de mogelijkheden voor bezuinigingen te optimistisch worden ingeschat.

De analyse van coalitieakkoord is voorafgegaan door een begroting van het demissionaire kabinet-Balkenende IV. In de *Miljoenennota* staan bezuinigingen voor 2011 en voor latere jaren. Hiermee wordt de opdracht voor het nieuwe kabinet navenant minder. Maar het maximum aan bezuinigingen op de overheid is niet navenant verminderd. Het CPB erkent dat hiermee het maximum wordt verhoogd. Dit is het tweede moment dat de mogelijkheden voor bezuinigingen te optimistisch wordt ingeschat.

Per saldo heeft het nieuwe kabinet zich voorgenomen om een ongekennde bezuiniging op de overheid door te voeren. Een dergelijke bezuiniging is nog nooit eerder vertoond, in elke geval niet in de laatste veertig jaar zoals figuur 1 laat zien. In de figuur staat de gemiddelde jaarlijkse groei van uitgaven aan de kernoverheid (openbaar bestuur, veiligheid, defensie en bereikbaarheid) voor vijfjaarsperioden. De groei schommelt rond de 2% per jaar, en is daarmee soms wat hoger en soms wat lager dan de groei van binnenlands product. In de komende vijf jaar klappt de groei van zo'n 2% naar een krimp van -1,2%. Maar een dergelijk krimp van de reële uitgaven is nog niet eerder vertoond, sinds de jaren zeventig. Alleen in de periode 1971-1975 is de groei van de reële uitgaven laag. In die periode is er een flinke besparing op infrastructuur en defensie geweest, vooral omdat inflatie de budgetten heeft uitgehold.

Figuur 1. Groei van reële uitgaven aan de kernoverheid<sup>a</sup>, 1971-2015



<sup>a</sup> Kernoverheid omvat openbaar bestuur, veiligheid, defensie en bereikbaarheid

Bron: CPB, bijlagen bij *Macro economische Verkenning 2011* en CPB (2010b)

Het kabinet plaatst zich voor een enorme opgave door een unieke bezuiniging op de kernoverheid voor te stellen. Dit is op zichzelf voldoende om twijfel bij de geloofwaardigheid van de voorstellen te hebben. Die twijfel wordt nog versterkt door een gebrek aan degelijke onderbouwing. Zo is het voor een bezuiniging van deze omvang onontbeerlijk, scherpe keuzes te maken in de taken van de overheid. Het wreekt zich dat het kabinet-Rutte/Verhagen geen duidelijk beeld van de overheid weet te schetsen. Dat is in duidelijke tegenstelling met David Cameron, de leider van conservatief-liberale Engelse regering. Hij heeft het beeld van de Big Society voorgespiegeld waarin

gemeenschappen problemen moeten oplossen en de overheid deze gemeenschappen hooguit ondersteund, bijv. door een Big Society Bank. Het betekent een verschuiving van 'civil society' naar 'civic society'. Hiermee worden duidelijk de taken van de overheid afgebakend en ingeperkt.

Voor geloofwaardige bezuinigingen zijn verder uitgewerkte ideeën over uitvoering van taken nodig, in het bijzonder de stroomlijning daarvan. Bij de rijksoverheid werkt slechts een beperkt deel van de ambtenaren in het beleid. Daardoor draagt het samenvoegen van ministeries slechts beperkt bij aan het realiseren van de opgave. Het merendeel van de ambtenaren werkt bij uitvoerende diensten. Neem als voorbeeld de Belastingdienst. Dat is veruit de grootste werkgever, met ruim 30.000 arbeidsplaatsen. Een forse bezuiniging op deze dienst vereist een forse vereenvoudiging van belastingen en toeslagen. Het kabinet heeft wel het voornemen te vereenvoudigen, maar uitgewerkte ideeën hierover ontbreken nagenoeg. Zo wil het kabinet wel bezuinigen door minder huishoudens voor de zorgtoeslag in aanmerking te laten komen. Maar in essentie blijft het systeem van de zorgtoeslag in stand. Dit is een systeem met jaarlijks zo'n 7 miljoen toeslagen. Van het totaal is de helft 'fout' in die zin dat er na afloop van het jaar nog een verrekening moet plaatsvinden; in de helft van de gevallen is er of te veel of te weinig ontvangen. Daarna volgen nog de beroeps- en bezwaarzaken. Het wrange is dat de fabriek van zorgtoeslagen overbodig is. Het is niet zo ingewikkeld om zonder grote effecten op de inkomensverdeling via het systeem van belastingen hetzelfde te bereiken. In een rapport voor de brede heroverweging worden varianten gepresenteerd, die voorkomen dat er eerst belasting wordt geheven en vervolgens (foute) toeslagen worden uitgekeerd. Ook Jan-Kees de Jager heeft de fabriek van zorgtoeslagen in zijn vorige functie als staatssecretaris als 'het rondpompen van geld' gekarakteriseerd. Een vereenvoudiging van de zorgtoeslag en van andere belastingen is nodig om de omvang van de uitvoerende Belastingdienst geloofwaardig in te krimpen. Algemener, het kabinet moet met meer uitgewerkte ideeën voor het stroomlijnen van de uitvoering komen, wil het geloofwaardig de unieke bezuiniging op de kernoverheid realiseren.

De geloofwaardigheid van de bezuinigingen wordt vaak gezien als essentieel voor de economische groei in de komende jaren. Het idee is dat onduidelijkheid over bezuinigingen kan leiden tot onzekerheid bij burgers en bedrijven, bijvoorbeeld over de belastingdruk. Het is die onzekerheid waardoor uitgaven aan duurzame consumptiegoederen en investeringsmiddelen achterwege blijven. Het idee is ook dat partijen op de financiële markten met argusogen de ingrepen in de begroting zullen volgen en bij twijfel over die ingrepen een hogere rentevergoeding zullen vragen. Omgekeerd, bij geloofwaardige bezuinigingen zullen de effecten van die bezuinigingen op de Nederlandse economie beperkt zijn en misschien zelfs gunstig uitvallen. Voor deze ideeën is in de regel geen direct bewijs. Geloofwaardigheid is hooguit een theoretisch concept, maar nog verre van een empirische constructie.

Wel is een indirecte onderbouwing in de economische literatuur te vinden. De *Miljoenennota 2011* verwijst gretig naar Alesina en Ardagna (2009). Zij bestuderen de verbanden tussen veranderingen in structurele uitgaven en inkomsten en veranderingen in de schuldquote en de economische groei. Zij vinden dat een lager structureel tekort en vooral een structurele bezuiniging op uitgaven de kans op een lagere schuldquote en een hogere economische groei vergroot. Alesina en Ardagna onderkennen het probleem dat

de causaliteit onduidelijk is. Een ander, samenhangend probleem is dat feitelijke en structurele maatstaven een nauw verband kennen zodat beleidsinzet niet of moeilijk af te leiden is uit voor conjunctuur gecorrigeerde uitgaven en inkomsten. Om dit probleem te omzeilen gebruikt het IMF (2009) dan ook een directe maat voor beleidsinzet. Prompt vindt het instituut andere resultaten. "Will it hurt?" zo formuleert het IMF de vraag. Het antwoord is duidelijk: bezuinigingen leiden op korte termijn tot minder productie en hogere werkloosheid. Er wordt aan toegevoegd dat de pijn hoger is als het landenrisico laag is en als alle landen tegelijkertijd bezuinigen. Dus kan juist Nederland niet aan de pijn van bezuinigingen ontlopen. Het CPB kiest feitelijk de zijde van het IMF. De rekenmeesters denken dat het regeerakkoord in 2015 zal leiden tot een verlies aan groei van 2% en aanwas van werkloosheid van 1,4%. Dat laatste komt vooral door bezuinigingen bij de overheid.

Kortom, de bezuinigingen zullen naar alle waarschijnlijkheid een terugslag op de Nederlandse economie hebben. Voor de hoop dat door een gunstig effect op vertrouwen of door het inperken van onzekerheid de terugslag beperkt blijft, is weinig reden. Daarvoor is de grote ingreep in de kernoverheid te weinig geloofwaardig. De kans op mislukking lijkt te aannemelijk.

### 3 Te veel en te snel?

Het streven naar begrotingsevenwicht in 2015 is door rechtse partijen vertaald naar minimaal 18 miljard aan bezuinigingen. Ook het regeerakkoord houdt aan dat bedrag vast. De kritiek van linkse partijen is steeds geweest dat 18 miljard te veel en te snel zou zijn: het zou niet te realiseren zijn en het zou schade aan het economisch herstel toebrengen.

Inderdaad, zal er een economische terugslag plaatsvinden door de bezuinigingen. De lagere productie en hogere werkloosheid hebben een ongunstig gevolg op de schatkist, zo becijfert het CPB. Van elke miljard gaat ruim een derde verloren door uitverdieneffecten. Het regeerakkoord spreekt dan ook wijselijk van zicht op begrotingsevenwicht.

Opvallend is dat het nieuwe kabinet feitelijk geen 18 miljard bezuinigt. Tabel 1 geeft een overzicht van de voorstellen van het nieuwe kabinet, zoals die uit de analyse van het CPB is af te leiden. Het kabinet kiest niet voor alleen bezuinigingen. De verbetering van het EMU-saldo komt mede tot stand door lastenverzwaring. Dat is nodig, want tegenover een verlaging van uitgaven met 15¾ miljard staat een verhoging van 4¼ miljard zodat per saldo een bezuiniging van 11¾ miljard resteert.

Opvallend is ook dat het nieuwe kabinet *niet* 18 miljard aan reductie van het structurele tekort beoogt, ook als de voorstellen van het demissionaire kabinet-Balkende IV worden meegenomen. Ten eerste komt een deel van de reductie door een intertemporele schuif in belasting (door de aanpassing van het Witteveen-kader). Dit is een incidentele post. Hiermee is de reductie van het structurele tekort door het nieuwe kabinet niet 14¾ maar 13½ miljard. Ten tweede kan een goede lezer uit de analyse van het CPB afleiden dat de voorstellen van het demissionaire kabinet-Balkende IV niet 3¼ maar 2¾ miljard aan reductie bereiken.<sup>1</sup> Per saldo resulteert een structurele reductie van ruim 16 miljard.

---

1 Het CPB schrijft dat de netto ombuigingen in het pad 4½ miljard bedragen. Deze ombuigingen zijn vastgelegd in de *Voorjaarsnota 2009* en de *Miljoenennota 2011*, 1¾ miljard respectievelijk 2¾ miljard.

Het zou linkse partijen sieren als ze het kabinet-Rutte/Verhagen met voortschrijdend inzicht complimenteren. Het kabinet heeft het eigen taboe van lastenverhoging doorbroken. Dat moet extra moeilijk zijn geweest omdat de coalitiepartners en in het bijzonder de VVD in hun verkiezingsprogramma's burgers juist lastenverlichting in het vooruitschiet hebben gesteld. Het kabinet heeft verder de eigen mantra van 18 miljard losgelaten. In combinatie met weinig geloofwaardige bezuinigingen op de kernoverheid betekent dit dat een belangrijk deel van de budgettaire aanpassing nog na 2015 moet plaatsvinden. Het is de vraag of dat belangrijke financiële gevolgen heeft. In de *Miljoenennota* wordt uitvoerig betoogd dat uitstel geld kost. Het argument dat de huidige rente laag is, wordt daarbij gevaarlijk genoemd. Maar dat is vooral een gezocht betoog: de lage rente is geen reden om bezuinigingen te vertragen maar is wel een reden om bij pensioenregelingen onmiddellijk in te grijpen. In de Haagse beleidswereld is elke redenering even goed als het doel dat het dient. Consistentie is geen vereiste. Het staat vast dat de rente tijdelijk laag is en dat financiële markten terecht het landenrisico voor Nederland laag inschatten. Daarom is voor overdreven haast geen goede reden.

Tabel 1. Uitgaven, inkomsten en EMU-saldo in 2015

<i>Uitgaven</i>		
	Ombuigingen	15 $\frac{3}{4}$
	Intensiveringen	4 $\frac{1}{4}$
Totaal		11 $\frac{3}{4}$
<i>Lasten</i>		
	Intertemporele schuif	1 $\frac{1}{4}$
	Structureel	1 $\frac{3}{4}$
Totaal		3
<i>EMU-saldo</i>		
	Voor uitverdieneffecten	14 $\frac{3}{4}$
	Na uitverdieneffecten	9 $\frac{3}{4}$

Bron: CPB (2010b)

#### 4 Sterker na de crisis?

Het kabinet-Rutte/Verhagen weet niet geloofwaardig het tekort in de komende periode met 18 miljard te verminderen. De reductie van het tekort is minder, en zal nog minder worden als het kabinet geen betere alternatieven voor de bezuiniging op de kernoverheid weet te ontwikkelen. Hiermee legt het kabinet al een deel van de opgave bij een volgend kabinet. Dat deel wordt verder vergroot door een gebrek aan structurele ingrepen die in opeenvolgende kabinetsperioden effect sorteren en daarmee de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgen. Van dit kabinet is niet verwachten dat het ingrijpt in de fiscale subsidies op eigen woning hoewel hiermee vele, vele miljarden gemoeid zijn. Daartegen hebben de coalitiepartners CDA en VVD zich in de campagne scherp gekeerd. Van dit rechtse kabinet zou wel te verwachten zijn geweest dat het participatie verhoogt



en/of de begroting verbetert door een lagere marginale druk op arbeid, door een hogere pensioengerechtigde leeftijd (dan 66), door een verkorting van de uitkeringsduur of door zorg meer individueel en minder collectief te financieren. Daar zouden weinig mensen van hebben opgekeken. Dergelijke maatregelen behoren echter niet tot de voornemens van het kabinet. Het gevolg is dat het kabinet de opgave voor houdbaarheid gedeeltelijk laat liggen voor een volgend kabinet. Dit staat in schril contrast met de verkiezingsretoriek (bijvoorbeeld niet de rekening doorschuiven naar onze kinderen) en met de verkiezingsprogramma's van linkse partijen. PvdA en Groenlinks hebben een programma voor één kabinetsperiode waarin meer dan de hele opdracht van 29 miljard voor houdbaarheid is uitgewerkt. Het regeerakkoord weet dit niet voor elkaar te krijgen. Per saldo verbetert de houdbaarheid met 20 miljard. In de oude berekening resteert nog 9 miljard en in de nieuwe berekening nog 7 miljard.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is nog niet gewaarborgd, maar ook de Nederlandse economie wordt niet duidelijk versterkt. Het zou toch mooi zijn als de crisis ertoe leidt dat de Nederlandse economie sterker dan ooit uit die crisis te voorschijn komt. Aan de oorzaken van de financiële crisis wordt echter vrijwel geen woord in het coalitieakkoord gewijd. Het argument daarvoor is wellicht dat Nederland als klein land die oorzaken niet kan aanpakken. Toch is dat argument niet overtuigend. Het heeft Nederlandse politici nooit ervan weerhouden om lange betogen over buitenlandse politiek te houden. Bovendien heeft ook een land als Nederland nog steeds keuzes te maken. Belangrijk daarbij is dat keurige belastingbetalers niet of niet zo makkelijk opdraaien voor roekeloze bankiers en dat schuldeisers van banken niet buiten schot blijven als een bank in de problemen komt. Denkbaar is onder meer een scheiding tussen spaar- en investeringsbanken, de introductie van conditioneel converteerbare obligaties en nationalisatie van banken die dreigen om te vallen. Over deze mogelijkheden wordt in het regeerakkoord met geen woord gerept.

Het kabinet heeft verder geen duidelijke, al omvattende ambities om de economische structuur te verbeteren en investeringen aan te jagen. Dat wordt duidelijk bij het voorgestane onderwijsbeleid. Het kabinet weet geen extra middelen voor het onderwijs vrij te maken, hoewel in de meeste verkiezingsprogramma's, ook die van de VVD, hiervoor wel is gekozen. Duidelijk is dat ook bij de arbeidsmarkt. De VVD heeft zich in de verkiezingscampagne graag geafficheerd als kampioen in banen. Het programma van de VVD zou hebben geleid tot een stijging van 5¾%, door het ontkoppelen van uitkeringen, een lagere marginale lastendruk en een kortere uitkeringsduur. Maar de kampioen heeft het succes niet weten te prolongeren en is op de ranglijst diep gevallen. Het kabinet weet de structurele werkgelegenheid met 1% te verbeteren. Zelfs de PvdA, die toch geen schokkende voorstellen voor de arbeidsmarkt heeft gepresenteerd, weet met een stijging van 2½% veel beter te presteren. Tegenover de gemiste kansen bij onderwijs en werk staan ook nieuwe mogelijkheden. Zo kiest het kabinet ervoor de innovatiegelden minder bureaucratisch en minder specifiek te maken. Verder zou het nieuwe het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie meer mogelijkheden krijgen om samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven te verbeteren. Dit is een potentieel belangrijke verbeteringen, want Nederland blijft vooral bij het vermarkten van kennis achter. Toch beklijft per saldo het beeld dat het kabinet soms scherpe keuzes uit de weg

is gegaan en daardoor weinig ambities voor versterking van de Nederlandse economie heeft weten te formuleren.

## 5 Conclusie

De komende jaren zullen de lasten van het bezuinigen gevoeld worden. Daardoor zal maatschappelijke onrust ontstaan, zeker bij die groepen die direct getroffen worden. Er al een scherpere ongelijkheid ontstaan. Het kabinet kiest bijvoorbeeld voor een verlaging van bijstandsuitkeringen. Ook legt het kabinet de nadruk op eigen verantwoordelijkheid, waardoor de onvermijdelijke verliezers in de economie en samenleving niet hoeven te rekenen op de compassie van de winnaars en er alleen voor zullen staan.

Tegenover de last zou een lust moeten staan. Die lust zou eruit moeten bestaan dat door de bezuinigingen de Nederlandse economie en in het bijzonder de overheidsfinanciën sterker dan ooit te voren worden. Lodewijk Asscher heeft bezuinigen vergeleken met stoppen met roken. Het chagrijn gaat over wat niet meer mag, over wat wordt gemist. Stoppen met roken lukt niet met alleen chagrijn maar kan slechts lukken door het vooruitzicht van schonere longen of een vollere portemonnee. Maar de lust van het bezuinigen ontbreekt bij dit kabinet. Ten eerste komen de overheidsfinanciën in deze periode niet op orde. Het kabinet heeft zichzelf een haast onmogelijke opdracht gegeven door sterk op de kernoverheid te willen bezuinigen. Het is nog nooit vertoond dat elk jaar de reële uitgaven aan de kernoverheid flink moeten dalen. Bovendien schuift het kabinet een deel van de opgave voor zich uit. De volgende ronde van bezuinigingen ligt al in het verschiet. Dat is geen fijn vooruitzicht als de huidige ronde van bezuinigingen nog moet beginnen. Ten tweede weet het kabinet niet aannemelijk te maken dat de Nederlandse economie sterker uit de financiële crisis komt. Over die crisis wordt met geen woord gerept. Bovendien blijven belangrijke veranderingen op de woonmarkt, de arbeidsmarkt, de zorg en in het onderwijs liggen.

Het worden lastige en lusteloze bezuinigingen.

Paul J.G. Tang

\* De auteur is econoom en was lid van de Tweede Kamer van 2007-2010 voor de PvdA.

## Referenties

- Alesina, A. en S. Ardegnà (2009), *Large changes in fiscal policy: taxes versus Spending*, NBER Working Paper 15438.
- CPB (2010a), *Keuzes in Kaart 2011-2015, Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag.
- CPB (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, notitie 2010/33.
- IMF (2010), *Will it hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, in: IMF (2010), *World Economic Outlook*.

## Tekortreductie verantwoord, doch de arbeidsmarkt had meer aandacht moeten krijgen

R.H.J.M. Gradus\*

### Samenvatting

De startpositie van het aantredende kabinet is fundamenteel verslechterd ten opzichte die van het vorige kabinet. In dat licht is de voorgestelde tekortreductie van 18 miljard euro alleszins verdedigbaar en verantwoord. Het is aanbevelingswaardig om vooral uitgavenbeperkingen centraal te stellen, zo blijkt ook uit de internationale literatuur. De lastenverzwaringen in het nieuwe regeerakkoord beslaan een bedrag van bijna 2 miljard euro. Jammer is het dat het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het terugbrengen van de kosten van de verzorgingsstaat niet meer nadruk heeft gekregen in het regeerakkoord.

Trefwoorden: regeerakkoord, arbeidsmarkt

### 1 Startpositie ernstig verslechterd

Hoe anders is de startpositie van het vorige en die van het aantredende kabinet. In 2006 was de begroting (praktisch) in evenwicht. Het begin 2007 aantredende kabinet-Balkenende IV gaf aan te willen streven naar een structureel begrotingsoverschot van 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2011. De werkelijkheid is een andere. De kredietcrisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. Het CPB verwacht voor 2011 nu een tekort van 3,9 procent bbp (CPB, 2010b). Hierbij wordt er overigens van uitgegaan dat het ombuigingspakket van 3,2 miljard euro uit de *Miljoenennota 2011* ongewijzigd geïmplementeerd zal worden.

Ook het beeld van de overheidsschuld is aanzienlijk verslechterd. In de *Miljoenennota 2009* van september 2008, die twee dagen na het omvallen van Lehman Brothers werd gepresenteerd, verwachtte het toenmalige kabinet nog dat de overheidsschuldquote zou dalen naar 38 procent in 2010, het laagste niveau in vijfendertig jaar. De huidige verwachting is geheel anders. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2010 oplopen tot 64,5 procent bbp. Omdat het tekort onverminderd hoog blijft de komende jaren, zal de schuldquote verder oplopen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met mogelijke nieuwe injecties in de financiële sector en financiële reddingsoperaties in Europees verband. Bovendien zullen de vergrijzingsgerelateerde overheidsuitgaven de komende jaren al fors oplopen. Het nieuwe kabinet zet dan ook terecht in op het gezonder maken van de overheidsfinanciën.

### 2 Omvang tekortreductie kabinet verantwoord

Dat de overheidsfinanciën hersteld moeten worden, daar zijn de meeste politieke partijen het wel over eens. Wel verschilt men aanzienlijk over het daarbij aan te houden tempo. Sommige partijen zoals VVD, CDA en D66 stellen voor om in twee kabinetsperioden de overheidsfinanciën weer op orde te hebben. In hun verkiezingsprogramma's kiezen zij

voor een reductie van het begrotingstekort in de voor ons liggende kabinetsperiode tussen 15 en 20 miljard euro (CPB, 2010a). Achterliggende gedachte was dat daardoor het structureel tekort op het einde van de volgende kabinetsperiode weer het begrotingsevenwicht zal benaderen en dat binnen tien à twintig jaar het niveau van de staatsschuld weer terug is op het niveau van voor de crisis. Andere partijen zoals de PvdA, SP en GL hebben een langere horizon en kiezen voor sanering in drie kabinetsperiodes, wat neerkomt op een taakstelling van circa 10 miljard euro. De ambitie van het toekomstige kabinet om voor 18 miljard euro aan ex-ante tekortverkleinende maatregelen te treffen, is verantwoord. Een lager bedrag betekent dat we problemen voor ons uitschuiven en trekt daarmee een onverantwoorde wissel op de toekomst. Ook omdat het zeker mogelijk is dat zich over zo'n lange periode opnieuw een (ernstige) recessie voordoet. Tevens gaat van een dergelijke taakstelling een belangrijk signaal uit naar de financiële markten, dat sanering van de Nederlandse overheidsfinanciën serieus wordt genomen. Bovendien wordt dan voldaan aan de afspraken in Europees verband om het Nederlandse overheidstekort uiterlijk in 2013 te verbeteren tot minder dan 3 procent van het bbp. Tot slot betekent een langere herstelperiode (op termijn) vele tientallen miljarden extra aan rentelasten, wat uiteindelijk de ruimte voor essentiële collectieve voorzieningen zoals zorg en onderwijs beperkt.

Uit de doorrekening van het regeerakkoord blijkt dat het EMU-saldo, als rekening wordt gehouden met uitverdieneffecten, in 2015 uitkomt op een tekort van 0,7 procent van het bbp (CPB, 2010c). Het Centraal Planbureau gaat hierbij uit van gemiddelde uitverdieneffecten van 40 procent. Hierbij wordt aangetekend dat bepaalde bezuinigen zoals de inkrimping van het aantal ambtenaren hogere uitverdieneffecten hebben dan bezuinigen op materiaaluitgaven van Defensie. Als een baken voor het financieel-economische beleid is vooral de ontwikkeling van het structureel saldo (of het robuust saldo), dat geschoond wordt voor conjuncturele ontwikkelingen, van belang. Vooral ombuigingen die de structuur van de economie verbeteren, zoals versoeringen van de verzorgingsstaat, werken door in het structurele saldo. In de doorrekening van het regeerakkoord is aangegeven dat het robuuste saldo in 2015 eveneens uitkomt op een tekort van 0,7 procent bbp. Uiteraard is deze berekening met de nodige onzekerheden omgeven. Toch is het opmerkelijk dat het robuuste tekort niet groter is, aangezien dit saldobegrip wordt gecorrigeerd voor aardgasbaten. Het CPB geeft overigens niet aan, wat daarvan de oorzaak is.

### **3 Pas op met lastenverzwarende maatregelen**

De precieze maatvoering is een dispuut, maar belangrijker is de vraag of het begrotingstekort primair met belastingverhogingen dan wel via uitgavenbeperkingen teruggedrongen moet worden. Niet alleen politieke partijen, maar ook economen lijken hierover aanzienlijk van mening te verschillen. Sommigen kiezen nadrukkelijk voor belastingverhoging. De Kam en Caminada (2010) presenteren een fiscale gereedschapskist met daarin 22 maatregelen tot belastingverhoging optellend tot een bedrag van 22 miljard euro. De lange-termijn-taakstelling van de heroverwegingsoperatie van 35 miljard euro kan volgens hen in belangrijke mate hiermee worden weggezet. Anderen kiezen nadrukkelijk voor uitgavenbeperkingen

(Eijffinger en Gradus, 2010). Vooral in de sfeer van sociale zekerheid en bureaucratie zien zij mogelijkheden tot uitgavenbeperkingen.

Een belangrijke vraag daarbij is wat de gevolgen zijn van de beleidsopties. Een belastingverhoging kan leiden tot minder arbeidsaanbod en daardoor een versmalling van de belastingbasis, maar uitgavenbeperkingen kunnen de effectieve vraag verminderen en zouden daarmee het ontluikende economische herstel kunnen vertragen. Het is dus van belang om op basis van empirisch onderzoek vast te stellen wat de gevolgen zijn van belastingverhogingen of uitgavenbeperkingen in perioden van fiscale consolidatie. In de internationale literatuur zijn hierover verschillende artikelen verschenen, zie bijvoorbeeld Giavazzo en Pagano (1990) en Alesina en Ardagna (1998). Hun conclusie is dat de budgettaire consolidatie die noodzakelijk was na de ontsporing van de overheidsfinanciën in de jaren tachtig niet heeft geleid tot groeivertragingen. Integendeel, vooral consolidaties gericht op verkleining van de welvaartstaat geven zelfs op de korte termijn al groeiversnellingen.

In een recente bijdrage hebben Alesina en Ardagna (2009) hun eerdere artikel geactualiseerd. Zij beschikken daarmee over een dataset van de 21 belangrijkste OECD landen over de jaren 1990 tot en met 2007. Totaal beschikken zij daarmee over ruim 700 waarnemingen. Hiermee gaan zij de gevolgen van een fiscale aanpassing na. Van een fiscale aanpassing is sprake indien een verbetering van het (structurele) primaire saldo plaatsvindt met ten minste 1,5 procent bbp. Bij 107 waarnemingen is van zo'n verbetering sprake. Vervolgens definiëren zij een fiscale aanpassing als expansief indien de gemiddelde economische groei in het eerste jaar en de twee daarop volgende jaren in afwijking van het OECD-gemiddelde (gemeten door de G7) groter is dan de waarde van het 0,75-kwantiel van de verdeling van de groeivoeten van alle fiscale aanpassingen. Door de expansieve en de niet expansieve fiscale aanpassingen met elkaar te vergelijken, kunnen belangrijke conclusies worden getrokken. Het blijkt dat de expansieve fiscale aanpassingen worden gekenmerkt door uitgavenbeperkingen. Bij de expansieve aanpassingen dalen de primaire overheidsuitgaven met ruim 2 procent bbp, terwijl de inkomsten met 0,34 procent bbp beperkt stijgen. Bij niet-expansieve fiscale aanpassingen zien we een ander beeld oprijzen. De primaire uitgaven dalen met slechts 0,7 procent bbp, terwijl de inkomsten met 1,2 procent bbp aanzienlijk stijgen. Daaruit trekken Alesina en Ardagna (2009, blz. 11) de conclusie dat fiscale aanpassingen met uitgavenbeperkingen superieur zijn ten opzichte van fiscale aanpassingen met belastingverhogingen. Een cruciale rol daarbij spelen de inkomensoverdrachten, zoals blijkt uit een decompositie naar de uitgaven- en inkomstencategorieën. In een expansieve fiscale aanpassing dalen de inkomensoverdrachten met 0,58 procent bbp, terwijl in een niet-expansieve aanpassing deze uitgavencategorie met 0,47 procent bbp stijgt. Daar zit dus meer dan 1 procent bbp verschil tussen. Uit de decompositie van de belastingen komt naar voren dat bij een niet-expansieve aanpassing vooral de loon- en inkomstenbelasting stijgt.

Fiscale aanpassingen, die de vorm van uitgavenbeperkingen hebben, hoeven dus niet ten koste te gaan van economische groei. Vooral bezuinigen in de sfeer van inkomensoverdrachten zoals uitkeringen blijken succesvol in het stimuleren van de economische groei. Uit een analyse van het regeerakkoord blijkt dat de onderhandelars de bovengenoemde lessen redelijk in de praktijk hebben gebracht. Ondanks een piketpaal ('geen belastingverhoging') worden wel enkele belastingen verhoogd. Zo gaat

de assurantiebelasting omhoog en wordt een heffing op woningcorporaties en andere verhuurders geïntroduceerd. Een belangrijke plus voor het nieuwe kabinet is overigens dat scheefwonen wordt aangepakt. Voor vereenvoudiging en versoeringen van bepaalde heffingskortingen en het Witteveen kader - zoals opgenomen in het regeerakkoord - is ook veel te zeggen, mits deze in de vorm van lastenverlichtingen worden teruggegeven. Het totaal is echter 1,9 miljard euro aan lastenverzwaringen, waarvan 1,7 miljard bij burgers neerslaan (CPB, 2010c, blz. 33).

#### **4 Arbeidsmarkt blijft te veel buiten schot**

Het belangrijkste kritiekpunt betreft de uitgavenbeperkingen. Het is goed dat nadrukkelijk bureaucratiebeperking op de agenda van het nieuwe kabinet staat. Wel zijn de maatregelen in het regeerakkoord nog weinig ingevuld. De agenda om de kosten van de verzorgingsstaat te beperken is daarentegen onvoldoende ambitieus. Dat is jammer, omdat daarmee de groeipotentie van de economie onvoldoende wordt vergroot en te weinig rekening wordt gehouden met de aankomende vergrijzing. Bovendien had men dan minder in hoeven te zetten op aanzienlijk zachtere bureaucratie maatregelen en maatregelen die de culturele sector wel eens onverantwoord onder druk zouden kunnen zetten.

Uiteraard staat een aantal zinvolle zaken in de paragraaf 'werk en de sociale zekerheid' van het akkoord. Belangrijk voor de werking van de arbeidsmarkt is dat het verschil tussen uitkering en loon (de zogenoemde replacement rate) verbetert door beperking van het gemeentelijk minimumbeleid en de aanpassing van het referentie wettelijk minimumloon. Ook wordt de Wajong, een regeling waarop het beroep in verontrustend hoog tempo groeit, beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Tevens worden de voorzieningen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zoals de Wet Sociale Werkvoorziening, de Wet Werk en Bijstand en een nieuwe loondispensatieregeling voor arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit samengenomen en vereenvoudigd. Tot slot wordt de aansluiting van de arbeidsmarkt met het onderwijs verbeterd.

Toch is deze paragraaf te weinig ambitieus en onvoldoende toekomstgericht. De doorrekening van het regeerakkoord door het CPB in vergelijking met de eerdere doorrekening van de verkiezingsprogramma's geeft dit ook aan. Zo zou het verkiezingsprogramma van de VVD nog leiden tot een verbetering van de structurele werkgelegenheid met zes procent en het CDA-programma met vier procent. Een kanttekening daarbij is wel dat hiervoor de afzonderlijke maatregelen bij elkaar zijn opgeteld. De structurele werkgelegenheid neemt als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord daarentegen slechts met één procent toe. Vooral door de beperkte stijging van de werkgelegenheid is ook de opbrengst van het regeerakkoord in termen van houdbaarheid beperkt. In de verkiezingsprogramma's van CDA en VVD werd het houdbaarheidstekort nog volledig weggewerkt, nu ligt er in 2015 nog een onbetaalde rekening van 1,1 procent bbp. Als rekening wordt gehouden met de verhoging van de AOW-plannen in 2020 resteert een houdbaarheidstekort ter grootte van 0,8 procent bbp. Het is denkbaar, tot een hogere houdbaarheidsopbrengst te komen door een voorzichtiger koppeling te leggen tussen de AOW-uitkering en de lonen, bijvoorbeeld door de incidentele component slechts beperkt mee te nemen, maar dit is politieke weinig aantrekkelijk (CPB, 2010d).

Dit verschil is in belangrijke mate terug te voeren op het ontbreken van een modernisering van de WW en de behoedzame plannen met betrekking tot de AOW-leeftijd. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de AOW-leeftijd pas in 2020 naar 66 jaar gaat. Opvallend is dat deze afspraak ontbreekt in het gedoogakkoord, zij het dat de PVV wel via het financieel kader de aanpassing van het Witteveenakader (d.i. de fiscale faciëring van de aanvullende pensioenen) naar 66 jaar heeft onderschreven. Deze aanpassing zal beginnen in 2013 en gezien de langzame doorwerking betekent dit dat oudere werknemers amper hoeven bij te dragen aan de kosten van de vergrijzing, terwijl de levensverwachting sinds de invoering van de AOW aanzienlijk is toegenomen. Het zou beter zijn geweest om vanaf komend jaar de AOW (met daaraan gekoppeld de spijleeftijd voor het aanvullend pensioen uit het Witteveenakader) elk jaar met een maand te verhogen. Zo wordt ten laste van de huidige oudere werknemers een deel van de toekomstige kosten naar voren gehaald en draagt dus iedereen bij. De voorziene koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting in de periode ná 2020 lijkt ook te laat te komen.

Binnen het arbeidsmarktbeleid worden eveneens kansen gemist. Het ontslagrecht blijft onaantast, terwijl flexibilisering van de arbeidsmarkt weinig prioriteit heeft. De groeiende tweedeling waarbij vooral oudere werknemers een vaste aanstelling en recht op een aanzienlijke WW-uitkering hebben en jongere werknemers op flexibele contracten zitten, vaak zonder aanspraak op een eventuele WW-uitkering, wordt onvoldoende aangepakt. Wanneer ontslag duur of lastig is, zullen bedrijven nieuwe werknemers vooral op flexibele contracten aanstellen en minder geneigd zijn om in deze werknemers te investeren. Bij een reorganisatie verliezen zij ook als eerste hun baan en blijft het bedrijf zitten met relatief dure werknemers. Om de verantwoordelijkheid van werkgevers meer te benadrukken had men ook kunnen kiezen voor een loondoorbetalingsregeling bij ontslag. Terwijl bij de WAO de introductie van een loondoorbetalingsregeling uiterst effectief is (Van Sonsbeek en Gradus, 2010), is het jammer dat deze brug bij ontslag nog niet wordt genomen. Voor oudere werknemers kunnen Adequate scholingsmogelijkheden en uitbreiding van de no-risk polis kunnen voor oudere werknemers goed werken om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken (WI, 2010). Aantrekkelijk lijkt het voorstel tot een vitaliteitsregeling: een persoonsgebonden budget waaruit scholing en verlof kunnen worden betaald. Deze regeling moet de bestaande regelingen voor spaarloon en levensloop vervangen en is met onder meer scholing en betere inlegmogelijkheden voor werkgevers ruimer van opzet. Vreemd is de bepaling in het regeerakkoord dat de vitaliteitsregeling niet kan worden gebruikt om vervroegd met pensioen te gaan. Onverkorte toepassing hiervan zou betekenen dat de overheid de inleg, die al heeft plaatsgevonden in de levensloopregeling, met terugwerkende kracht aan nieuwe restricties bindt, wat getuigt van onbetrouwbaarheid. Bovendien zullen mensen uitermate terughoudend zijn met stortingen, omdat men het risico loopt het ingelegde bedrag niet terug te krijgen. Zelfs als deze restrictie wordt opgeheven, wat alleszins in de rede ligt, is het nog maar de vraag of de regeling voldoende potentie heeft. Een vitaliteitsregeling moet in samenhang worden gezien met een gewenste verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering en modernisering van het ontslagrecht. Door de aanpassing daarvan krijgen werkgevers de mogelijkheid voor iedere werknemer een bedrag voor scholing in deze regeling te storten; zie in dit verband

ook rapport van de commissie Bakker (2008). Alleen dan wordt voldoende op scholing ingezet en wordt de arbeidsmarkt klaar gestoomd voor de eenentwintigste eeuw.

Raymond Gradus

\* Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector Vrije Universiteit en Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij dankt Evert Jan van Asselt, Roel Beetsma en Guus Dolsma voor commentaar op een eerdere versie.

## Referenties

- Alesina, A. en S. Ardagna (1998), Tales of Fiscal Adjustments, *Economic Policy*, oktober 1998, 489-545.
- Alesina, A. en S. Ardagna (2009), *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending* [http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/unpublished\\_papers\\_alesina](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/unpublished_papers_alesina).
- Centraal Planbureau (2010a), Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu. *CPB: Bijzondere Publicatie 85 en bijlagen*.
- Centraal Planbureau (2010b), *Macro Economische Verkenning 2011*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2010c), Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 2010/33*.
- Centraal Planbureau (2010d), AOW-plan sociale partners. *CPB Notitie*.
- Commissie Bakker (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Eijffinger, S.C.W., en R.H.J.M. Gradus (2010), Belastingverhogingen zijn geen oplossing voor onze begrotingsproblemen, *Me Judice*, jaargang 3, 23 februari 2010.
- Giavazzi F. en M. Pagano (1990), Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, (Cambridge, MA), 95-122.
- Kam, F. de, en K. Caminada (2010), Fiscaal Instrumentarium voor economisch herstelwerk. *Socialisme en Democratie*, 2010-1/2, 20-34.
- Sonsbeek, J.M. van, en R.H.J.M. Gradus (2010), De beleidsmaatregelen WAO gekwantificeerd. *Economisch Statistische Berichten*, 586-588.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI CDA) (2010), *Toegerust op de arbeidsmarkt*, Den Haag.



## Saneren of hervormen? De gemiste kans van Rutte

W. Koolmees\*

### Samenvatting

Donderdag 14 oktober stond het kabinet-Rutte op het bordes. Een week eerder werd het regeerakkoord inclusief de financiële paragraaf gepresenteerd. Veel verwachtingen zijn daarmee doorgeprikt. De noodzakelijke hervormingen worden uitgesteld, de financiële beloftes worden niet waargemaakt, forse investeringen in de economie van de toekomst blijven uit en de gepresenteerde bezuinigingen zijn boterzacht.

Dit is kortzichtig en een gemiste kans. Nederland moet juist nu, na de grote recessie van de afgelopen jaren en na een kabinetsperiode van stilstand, gaan bouwen aan een economie die zich in 2020 meet met de besten ter wereld. We willen naar een duurzamere en meer innovatieve economie, waarin ambitie en talent worden beloond. Met minder outsiders op de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Met een toppositie op kennis- en innovatieterrein, waarin ons wetenschappelijk vernuft tot uitdrukking komt. Met een schone, veilige en zekere energievoorziening. En met een overheid die financieel de zaken op orde heeft.

In dit artikel ga ik achtereenvolgens in op de overheidsfinanciën, de gewenste hervormingen en investeringen, de vraag of de bezuinigingen daadwerkelijk gehaald gaan worden en hoe gaat het kabinet om met nieuwe tegenvallers?

Trefwoorden: regeerakkoord

### 1 De overheidsfinanciën uit het lood

In 2010 hebben we een gigantisch tekort op de begroting van 34¼ miljard euro (5,8 procent van het bbp)<sup>1</sup>. De economie zal zich de komende jaren weer herstellen van de recessie. Maar een deel van het verlies aan welvaart zal permanent zijn. Zelfs als we in Nederland in de komende jaren met gemiddeld 1¾ procent per jaar groeien, blijft het tekort op de begroting in 2015 bijna 3 procent van het bbp<sup>2</sup>. De staatsschuld blijft toenemen, naar bijna 75 procent van het bbp in 2015.

Op de lange termijn komen onze overheidsfinanciën verder onder druk te staan door demografische veranderingen. De stijgende levensverwachting zorgt in Nederland voor meer uitgaven aan de AOW en de gezondheidszorg. De rentelasten op de staatsschuld en de stijgende zorg- en AOW-uitgaven verdringen de productieve uitgaven en investeringen. Dit zien we nu al in de praktijk gebeuren. De ministers van VWS hebben jaar-na-jaar forse tegenvallers gehad op de begroting. En deze tegenvallers worden opgevangen door te bezuinigen op andere uitgaven, zoals de salarissen van leraren. Voor het groeivermogen van onze economie op de lange termijn is dit funest.

1 CPB, *Analyse economische effecten financieel kader*, 27 september 2010.

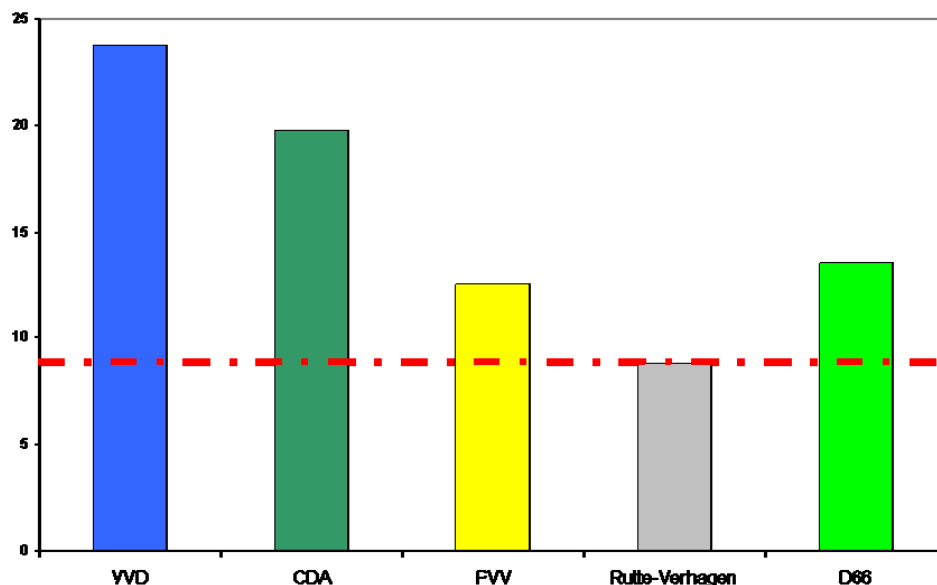
2 CPB, *Middellange Termijnverkenning 2010-2015* (www.cpb.nl)

De situatie is onhoudbaar. We schuiven een steeds grotere rekening door naar toekomstige generaties. Zoals de 'sovereign debt crisis' in Griekenland, Spanje en Portugal heeft laten zien, worden landen die niet tijdig orde op zaken stellen door de financiële markten gestraft. Nederland staat er nu nog relatief goed voor. Maar dit betekent niet dat we nu rustig achterover kunnen gaan leunen. Grote stappen zijn nodig om tijdig voorbereid te zijn op de gevolgen van de vergrijzing.

#### *Kabinet-Rutte toont te weinig ambities*

De ambities van het kabinet-Rutte zijn onvoldoende. In de campagne deden VVD en CDA nog beloftes om 'orde op zaken' te stellen, zowel wat betreft het begrotingssaldo als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In tegenstelling tot deze beloftes van CDA en VVD wordt veel minder bezuinigd, wordt begrotingsevenwicht in 2015 niet bereikt en wordt juist wel gekozen voor lastenverzwaring. Het nieuwe kabinet verbetert het begrotingssaldo door 8¾ miljard te bezuinigen en de lasten met 6¼ miljard te verzwaren. Het begrotingstekort in 2015 komt dan naar verwachting uit op 4¾ miljard euro (0,7 procent bbp)<sup>3</sup>. In figuur 1 ziet u de verschillende 'verkiezingsbeloftes' van de coalitiepartijen en het resultaat in het regeerakkoord.

*Figuur 1. Netto bezuinigingen 2015 coalitiepartijen afgezet tegen regeerakkoord (mrd.€)*

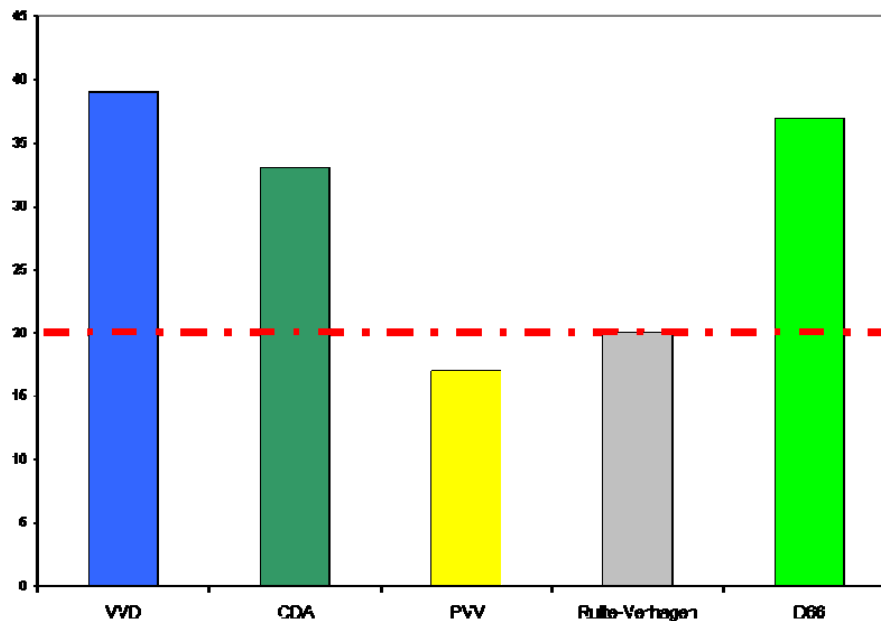


Bron: CPB, *Keuzes in Kaart*, en regeerakkoord.

En nog belangrijker dan het begrotingssaldo in 2015 is het houdbaarheidstekort op lange termijn. Doordat het nieuwe kabinet nauwelijks hervormt of lange-termijnmaatregelen neemt, schuift zij een schuld door naar onze kinderen. In figuur 2 ziet u de verschillende verkiezingsbeloftes van de coalitiepartijen ten aanzien van de houdbaarheid en het resultaat van het kabinet-Rutte.

<sup>3</sup> CPB, *Analyse economische effecten financieel kader*, 27 september 2010.

Figuur 2. Verbetering houdbaarheid (in mrd. €) coalitiepartijen afgezet tegen regeerakkoord



Bron: CPB, *Keuzes in Kaart*, en Regeerakkoord.

Uit figuur 1 en 2 wordt duidelijk dat de PVV in de onderhandelingen aan het langste eind heeft getrokken. VVD en CDA hebben dan ook veel van de ambities moeten inleveren om te kunnen regeren met goedgoede steun van de PVV. Een gemiste kans!

## 2 Hervormen, bezuinigen en investeren

D66 erkent het belang van forse aanpassingen in de overheidsbegroting. In ons verkiezingsprogramma wordt per saldo 15 miljard euro bezuinigd om de tekorten terug te dringen. Alleen het saneren van de overheidsbegroting is niet voldoende om de overheidsfinanciën structureel op orde te brengen. Daarom heeft D66 in de campagne naast het bezuinigen ook consequent gesproken over hervormen én investeren. Deze combinatie is essentieel om Nederland voor te bereiden op de uitdagingen van de toekomst.

Ik loop een paar voorbeelden met u langs: de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de duurzame energievoorziening en de kenniseconomie.

### *Naar een dynamische arbeidsmarkt*

We weten met z'n allen al jaren dat Nederland vergrijsd. De gemiddelde leeftijd neemt toe en het aantal werkenden neemt af. Dit heeft grote effecten op de arbeidsmarkt. Tekorten zullen ontstaan, bijvoorbeeld in het onderwijs en de gezondheidszorg. Maatregelen die het arbeidsaanbod verhogen en de werking van de arbeidsmarkt verbeteren zijn cruciaal.

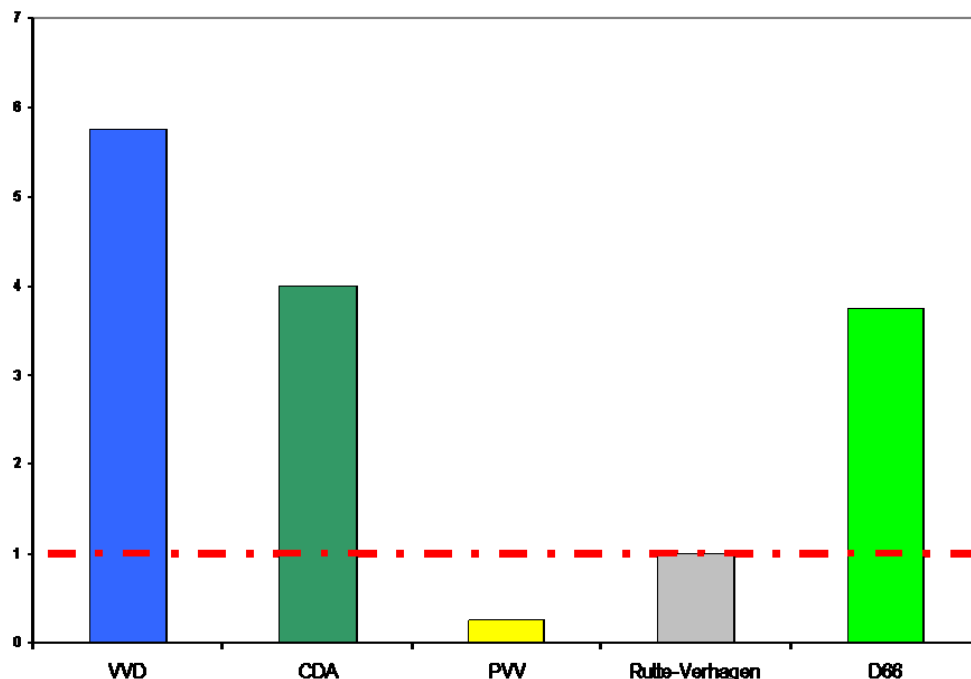
Zo wil D66 de doorstroming op de arbeidsmarkt verbeteren, door het ontslagrecht en de WW te hervormen. Mensen moeten de kans krijgen om deel te nemen, zich te kunnen bewijzen en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt.

Dit betekent wel dat we met zijn allen bereid moeten zijn om te blijven investeren in onze inzetbaarheid. Een 'leven lang leren' moet volgens D66 dan ook het uitgangspunt zijn voor iedere werknemer en werkgever.

Daarnaast wil D66 de AOW-leeftijd versneld verhogen. Verhoging van de AOW-leeftijd is onvermijdelijk. Door de gestegen levensverwachting is het logisch dat mensen langer doorwerken. Het inzetten op een leven lang leren, maakt het mogelijk dat mensen langer kunnen blijven doorwerken. Iedereen begrijpt dat een brandweerman van 60 minder makkelijk een brandend gebouw inkomt dan zijn veel jongere collega. En ook een stratenmaker houdt zijn beroep niet méér dan veertig jaar vol zonder lichamelijk ongemak. Dit is volstrekt logisch en verklaarbaar. Het cruciale punt is dat we dit al weten op het moment dat mensen met een zwaar beroep aan het begin van hun carrière staan. Er is dus voldoende tijd om te voorkomen dat mensen in de WIA of de ziektewet terecht komen en –noodgedwongen- afscheid moeten nemen van de arbeidsmarkt.

Het kabinet-Rutte zet slechts kleine stapjes op de arbeidsmarkt. Het ontslagrecht en de WW-duur worden niet aangepakt. Alleen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, via de bezuinigingen op de Wajong en de WSW, neemt Rutte maatregelen. Het kabinet schuift de verhoging van de AOW-leeftijd voor zich uit naar 2020. Tegelijkertijd is de ambitie verlaagd van 67 jaar naar 66 jaar. Per saldo gebeurt er de komende kabinetsperiode nog onvoldoende op de arbeidsmarkt en is de werkgelegenheidswinst beperkt (zie figuur 3). Ook hier is overduidelijk de invloed van de PVV op het onderhandelingsresultaat terug te zien.

Figuur 3. Ontwikkeling (in %) werkgelegenheid op de lange termijn



Bron: CPB, *Keuzes in Kaart*, en regeerakkoord.

*De woningmarkt zit op slot*

De woningmarkt zit op slot, zowel voor de huur- als koopmarkt. Starters krijgen geen kans om een goed huis te huren (wachtlijsten) of te kopen (te hoge prijzen) en de doorstroming is beperkt. Dit leidt niet alleen tot maatschappelijke onvrede, maar ook tot economische schade.

Volgens D66 zijn grootschalige hervormingen nodig. Hierbij dient zowel de huur- als de koopmarkt integraal te worden aangepakt. Dit betekent: én de hypotheekrenteaftrek én de huursubsidie én het aanbod van nieuwe woningen. Bij dit alles past wel een kanttekening: hervormingen op de woningmarkt kunnen alleen voorzichtig en geleidelijk, met goede overgangstermijnen worden doorgevoerd.

In de D66-plannen voor de koopmarkt staan het stimuleren van het aflossen van schulden en het bevorderen van de mobiliteit op de woningmarkt centraal. Op dit moment is het aantrekkelijk om een hypotheekschuld zo lang mogelijk open te laten staan. Door de hypotheekrenteaftrek betaalt de overheid namelijk mee met de rentekosten van een lening. Tevens is het pervers van dit systeem dat de overheid ook winsten van banken financiert doordat burgers de schuld zo lang mogelijk open laten staan. Daarom stelt D66 voor om in de fiscaliteit uit te gaan van een annuïtair aflossingsschema. Met de opbrengsten van deze maatregel wil D66 de overdrachtsbelasting afschaffen. Het resultaat is betaalbare woningen voor starters, bevordering van de mobiliteit, het wegnemen van de prikkel om schulden aan te houden en het voorkomen van luchtballonnen in de woningmarkt. Vier vliegen in één klap!

Op de huurmarkt wil D66 het scheefwonen aanpakken en marktconforme huren realiseren. D66 stelt periodieke inkomensstoetsen voor en het verhogen van huren in gebieden waar de huren van sociale woningen kunstmatig zijn achtergebleven bij de marktontwikkelingen. Inkomensbeleid dient in de visie van D66 gevoerd te worden via de huurtoeslag, en niet via het kunstmatig laag houden van de huren. Dankzij de voorgestelde ingrepen worden verhuurders uitgedaagd om nieuwe, aantrekkelijke huurwoningen aan te bieden. Dit heeft tot gevolg dat de wachtlijsten kunnen dalen en de huurmarkt weer normaal gaat functioneren.

Helaas slaagt het nieuwe kabinet-Rutte er ook op de woningmarkt niet in om grote stappen te zetten. De koopmarkt is om volstrekt onverklaarbare redenen 'taboe' verklaard en VVD en CDA doen niets aan de perversiteit van het systeem. Slechts aan de huurkant neemt het kabinet een beperkt aantal maatregelen. Rutte laat voor inkomens boven € 43.000 de huren harder stijgen. Ook wil het kabinet dat woningbouwcorporaties meer woningen gaan verkopen aan de huidige huurders. Helaas laat het kabinet hiermee problemen met doorstroom en de onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod in stand. Wederom een gemiste kans.

*Investeer in een duurzame energievoorziening*

D66 ziet dat onze huidige welvaart en economische ontwikkeling vooral gebaseerd zijn op de goedkope beschikbaarheid van olie, kolen en gas. Deze belangrijke fossiele energiebronnen raken uitgeput. Bovendien brengen we met het gebruik van deze brandstoffen onomkeerbare en onherstelbare schade toe aan ons leefmilieu, aan het klimaat en aan de biodiversiteit op onze aarde. Toenemende schaarste van essentiële fossiele energiebronnen zal ook leiden tot minder leveringszekerheid en grotere politieke instabiliteit. D66 wil energiebesparing als hoogste prioriteit stellen. Veel verbetering is

mogelijk in de gebouwde omgeving, vooral in woningen. Dit hoeft per saldo niet eens zoveel te kosten. In Rotterdam heeft een woningcorporatie bijvoorbeeld fors geïnvesteerd in de isolatie van verouderde huurwoningen. Weliswaar zijn de huren van deze huizen verhoogd (de investering moet wel kunnen worden terugverdiend), maar de huurders betalen per saldo niet veel meer omdat de energierekening voor de bewoners fors is gedaald. Dit zijn goede voorbeelden van 'laaghangend fruit' dat op meer plaatsen kan worden geplukt.

Daarnaast wil D66 investeren in meer duurzame energie. Potentiële investeerders in duurzame energie worden nu nog afgeschrikt door een onaantrekkelijke combinatie van rendement en risico, bureaucratie en onvoorspelbaarheid van de overheid. De financiering van duurzame energie moet voorspelbaar, transparant en simpel zijn. Alleen dan komen de marktpartijen in beweging bij de aanleg van nieuwe windmolenparken op land en in de zee en komen investeringen in zonne-energie pas echt van de grond. Onder het nieuwe kabinet verslechtert het klimaat voor duurzame investeringen. Op dit moment is het nog volstrekt onduidelijk wat het nieuwe kabinet precies van plan is met de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE). Maar het kabinet heeft wel de doelstellingen voor het aandeel duurzame energie in 2020 verlaagd van 20% naar 14%. Dit belooft wederom niet veel goeds.

#### *Investeren in onze kenniseconomie*

Veel mensen vragen zich af waar we in de toekomst ons brood mee gaan verdienen nu veel kennis en innovatie ook komt uit landen die voorheen bekend stonden als 'lage lonen landen' als China en India. De angst is dat Nederland in de toekomst niet (meer) kan concurreren met deze nieuwe spelers. Om als Nederland tot de top van landen met het aantrekkelijkste ondernemingsklimaat te behoren, is het van essentieel belang om blijvend te investeren in hoogwaardige kennis en innovatie.

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor een innoverende economie, zijn structurele investeringen in onderwijs en kennisontwikkeling. Mensen leren en studeren om uiteindelijk hun inkomen uit loonarbeid of zelfstandig ondernemerschap te halen. Voor D66 is het dan ook een grote – sociale en economische – verspilling dat veel scholieren de school verlaten zonder een diploma. Maar ook tijdens het werkzame leven investeren werknemers, jong en oud, nog onvoldoende in zichzelf. Hiermee dreigen zij de aansluiting op nieuwe ontwikkelingen mis te lopen, waardoor ze vast komen te zitten in banen die door de globalisering uit Nederland dreigen te verdwijnen.

Ook het omzetten van kennis in nieuwe producten en toepassingen is een aandachtspunt. Er zijn weliswaar goede voorbeelden van nieuwe innovaties. Zo hebben ingenieurs van de TU Delft recent een nieuwe robot ontwikkeld om groenten te plukken in de kassen. Dit is een voorbeeld van een arbeids- en kostenbesparende nieuwe technologie die wereldwijd kan worden verkocht. Een voorbeeld waar we in Nederland nog meer van nodig hebben.

D66 had in het verkiezingsprogramma netto € 2,5 miljard uitgetrokken voor nieuwe investeringen in de kenniseconomie. Dit geld was zowel bestemd voor de kwaliteit van het onderwijs als voor het stimuleren van innovatie. Het nieuwe kabinet-Rutte bezuinigt op onderwijs. Tegenover de investeringen van 1,3 miljard euro in 2015, staat een bezuiniging van 1,4 miljard euro. Deze bezuinigingen komen terecht bij studenten door verhoging van het collegegeld in de masterfase. Een leven lang leren wordt ontmoedigd

doordat mensen ouder dan 30 zelf voor hun MBO-opleiding moeten gaan betalen. Daarnaast wordt fors bezuinigd op de innovatiemiddelen, zowel op de begroting van het nieuwe ministerie van ELI als via het –de facto – afschaffen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Aangezien er geen 'nieuw' geld meer binnenkomt in het FES, zal er in de toekomst nog minder financiële ruimte zijn om daadwerkelijk te investeren in projecten met een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Al deze maatregelen staan haaks op de doelstelling van het kabinet om tot de top 5 van kenniseconomieën in de wereld te behoren.

### *Conclusie*

Het kabinet zet vooral in op bezuinigen. Dat moet ook gebeuren om de overheidsfinanciën weer in balans te brengen. Maar nu enkel inzetten op saneren zorgt er helaas niet voor dat we ook in de toekomst ons brood kunnen blijven verdienen, in goede, betaalbare huizen kunnen wonen, voldoende mensen hebben in de gezondheidszorg en het onderwijs en dat we minder afhankelijk worden van olie, kolen en gas. Daarvoor zijn hervormingen en investeringen noodzakelijk. Helaas toont het kabinet-Rutte hier weinig ambitie.

### **3 Boterzachte bezuinigingen?**

Nu het kabinet zijn pijlen alleen op bezuinigen richt, hoe waarschijnlijk is het dan dat de geplande bezuinigingen ook daadwerkelijk worden gehaald? Het kabinet-Rutte neemt 119 bezuinigingsmaatregelen om die 'onderliggend uitzicht bieden op begrotingsevenwicht'.

Tijdens de komende kabinetsperiode wordt dit begrotingsevenwicht nog niet bereikt. Het tekort in 2015 bedraagt volgens de ramingen van het CPB nog 4  $\frac{3}{4}$  miljard euro. En het is reëel dat het gat groter wordt doordat er aan veel maatregelen nogal wat haken en ogen zitten. Een paar voorbeelden:

De grootste bezuinigingen van dit kabinet moet komen uit 'een kleinere overheid'. Dit moet in totaal 6,6 miljard opleveren. Dit bedrag is opgebouwd uit een groot aantal kleine en grote bezuinigingsposten. Zo moet € 870 miljoen van dit bedrag gerealiseerd worden door een nominale nullijn in de collectieve sector: een bevriezing van de salarissen voor ambtenaren. Het kabinet boekt dit bedrag structureel in. En daar zit al het eerste probleem. Ervaringen uit het verleden leren dat bezuinigingen op de loonontwikkeling tijdelijk zijn, omdat de achtergebleven loonontwikkeling op een later moment - als het economisch weer beter gaat - weer wordt ingehaald. Dit vergroot dus het gat voor de houdbare overheidsfinanciën. Maar ook op korte termijn is het niet ondenkbaar dat de bezuiniging niet wordt gehaald. De vakbonden zetten in op een loonstijging van 2 à 3 procent. Voor de nieuwe CAO voor rijksambtenaren is de looneis 2 procent. Het kabinet kondigt desnoeds een wettelijke maatregel aan, maar dit lijkt in strijd te zijn met het ILO-verdrag.

Een andere grote besparing ligt bij de woningcorporaties. Het kabinet verwacht dat de woningcorporaties vanaf 2013 structureel per jaar € 760 miljoen gaan bijdragen in de huurtoeslag. Het is alleen de grote vraag of het kabinet dit kan afdwingen. Het vorige kabinet heeft ook geprobeerd om een heffing op de woningcorporaties in te voeren, en is

daar niet geheel in geslaagd. Voor de duidelijkheid: ook ik ben voorstander van het vragen van een bijdrage aan de woningcorporaties. En naar mijn idee hadden corporaties best willen meewerken aan de noodzakelijke hervormingen op de woningmarkt. Maar dan wel onder de voorwaarde dat corporaties een deel van de opbrengsten hadden mogen gebruiken voor nieuwe investeringen en als het kabinet hervormingen had doorgevoerd op de koopmarkt. Aan beide voorwaarden lijkt nu niet voldaan. Dit betekent naar mijn idee dat het nog heel lastig gaat worden om de ingeboekte besparing te realiseren. Ook zal de impact van een aantal maatregelen tot veel mensen, inclusief de volksvertegenwoordigers!, nog niet zijn doorgedrongen. Afschaffen van de overdraagbaarheid van de heffingskorting in het referentieminimumloon klinkt bijvoorbeeld heel technisch, maar zorgt kort gezegd voor verlaging van het sociaal minimum met 14%. Hier staat in het regeerakkoord geen enkele compensatiemaatregel tegenover. De vraag is of deze maatregel overeind gehouden kan worden wanneer duidelijk wordt dat bijstandsgerechtigden en veel arbeidsongeschikten € 2000 per jaar minder zullen krijgen.

#### 4 Hoe om te gaan met tegenvallers?

Al met al zijn er dus besparingen ingeboekt in het regeerakkoord waar ik op dit moment grote vraagtekens bij plaats. Ik ben de eerste om toe te geven dat, als er zo veel bezuinigd moet worden, er altijd voorbeelden zijn te vinden, wat niet ongebruikelijk is, van ingeboekte bezuinigingen die niet zullen worden gerealiseerd.. Het nieuwe kabinet zal, lopende de rit, met aanvullende maatregelen moeten komen om toch de budgettaire doelstellingen te kunnen halen en de uitgaven binnen de vooraf afgesproken plafonds te houden.

De kans dat het komende kabinet te maken krijgt met tegenvallers is aanzienlijk. Niet alleen door besparingsverliezen (zie bij 3), maar ook door nieuwe tegenvallers in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. En dan is wel de vraag hoe de tegenvallers zullen worden opgevangen? Onderliggend zie ik twee grote problemen in de huidige constellatie. In de eerste plaats zijn al heel veel 'kleine' maatregelen ingeboekt. Het 'reservoir' aan mogelijke alternatieven is niet heel groot meer. In de tweede plaats heeft de PVV alleen een handtekening gezet onder de maatregelen uit het gedoogakkoord. Geldt deze handtekening dan ook voor alternatieve bezuinigingen?

Om dit punt te illustreren: het kabinet neemt 119 maatregelen om 14  $\frac{3}{4}$  miljard bij elkaar te 'sprokkelen'; dat is 125 miljoen per maatregel. Tussen die maatregelen zitten een paar grote vissen, zoals bezuinigingen op de rijksoverheid en loonmatiging van ambtenaren. Grote hervormingen zoals het verkorten van de WW-duur of het verhogen van de AOW-leeftijd worden in deze kabinetsperiode echter niet ingezet. Dus worden de bezuinigingen verzameld uit veel kleine maatregelen. Ik som een paar voorbeelden op:

- Het vergoeden van 1 IVF-behandeling in plaats van 5: 25 miljoen.
- Toezicht op beroepsgroepen: 10 miljoen.
- Decentraliseren waddenfonds met korting: 10 miljoen.
- 15 behandelingen fysiotherapie zelf betalen: 30 miljoen.
- Strenger toezicht door de NZa: 40 miljoen.
- Afschaffen groen in en om de stad: 10 miljoen.
- Bodemsanering NS: 10 miljoen.



Doordat al deze kleine maatregelen al zijn afgeboekt, ontkomt het kabinet bij nieuwe tegenvallers niet aan het nemen van alternatieve maatregelen. Zal de PVV ook maatregelen steunen die niet expliciet zijn opgenomen in het gedoogakkoord? Of volgen dan weer opnieuw onderhandelingen tussen kabinet en de gedogers?

Bij grote budgettaire tegenvallers ligt het bovendien voor de hand om te kijken naar noodzakelijke, ingrijpende hervormingen. Maar gaat de PVV een verkorting van de WW-duur steunen of moet het kabinet dan op zoek naar andere meerderheden? En zijn die dan te vinden?

Mijn belangrijkste vraag is dan ook of dit regeerakkoord voldoende stabiel zal zijn. Een groot gevaar is dan ook dat het enige doel – budgettaire degelijkheid – waar het kabinet mee aan de start verschijnt helemaal in duigen valt.

### 5 Tot slot

VVD en CDA hadden tijdens de verkiezing de mond vol van degelijk begrotingsbeleid. 'De economie kan wel wat VVD gebruiken' en 'rentmeesterschap' zijn wij vaak tegengekomen.

Nu blijkt dat het compromis tussen deze regeringspartijen en hun gedoogpartner een stuk minder ambities kent. De economie komt niet sterker uit de crisis met dit regeerakkoord. Bezuinigingen worden bij elkaar gesprokkeld, inclusief een forse lastenverzwaring. Hervormingen op de arbeidsmarkt en woningmarkt blijven uit.

Investeringen om Nederland tot de top 5 van de kenniseconomieën te laten behoren worden niet gedaan. Het enige dat blijft staan is de ambitie om 14  $\frac{3}{4}$  miljard binnen te halen, met maatregelen die in de basis al onzeker zijn.

D66 wil dat Nederland wel sterker uit deze crisis komt. Dit kabinetsbeleid draagt daar helaas niet aan bij. Maar D66 zal de komende jaren constructief oppositie voeren. D66 zal met goede voorstellen komen om het kabinet uit te dagen om echt stappen te gaan zetten. Want de belangen voor onze maatschappij en de economie op de lange termijn zijn te groot om nog vier jaar op onze handen te blijven zitten.

Wouter Koolmees

\* Woordvoerder Financiën D66-fractie in de Tweede Kamer. Met veel dank aan Marita van Gessel voor haar hulp bij het schrijven van dit artikel.

## Financieel kader wijst op gewoon VVD/CDA kabinet

E. Irrgang\*

### Samenvatting

In de diepste economische crisis sinds de jaren dertig kondigde het nieuwe kabinet-Rutte eind september haar financieel-economische plannen voor Nederland aan. Het financieel kader wijst op een ouderwets rechts kabinet dat keihard bezuinigt op de sociale zekerheid en een denivellerend koopkrachtbeleid voert. De invloed van de PVV is slechts zichtbaar in enkele saillante punten. De grote lijn van het financieel kader is typisch VVD en CDA.

Trefwoorden: regeerakkoord

### 1 Inleiding

Om te begrijpen hoe de financieel-economische situatie van nu is, moeten we terug naar maandag 15 september 2008 toen Lehman Brothers failliet ging. Op die dag transformeerde een sinds het voorjaar van 2007 sluimerende kredietcrisis in Amerikaanse hypotheekleningen tot een wereldwijde systeemcrisis. Een crisis veroorzaakt door de vergaande deregulering van de financiële sector. Op donderdag 18 september 2008 stelt Bernanke, voorzitter van de FED tegen het Amerikaanse Congres dat als er geen reddingsplan voor de banken kwam 'we maandag mogelijk geen economie meer hebben' (Skidelsky, 2009, pp. 10). Volgens Mervyn King, de gouverneur van Engelse centrale bank, is het sinds het begin van de Eerste Wereldoorlog niet meer voorgekomen dat het bancaire systeem zo dicht bij de ineenstorting kwam (Skidelsky, 2009, pp. 10). Dat het in het najaar van 2008 niet tot een ineenstorting kwam is te danken aan adequaat optreden van politici wereldwijd. De overheid bleek eind-2008 niet het probleem, maar de oplossing. Dat gold niet alleen voor de redding van de banken zelf. Tegelijkertijd met de crisis van de banken stortte de vraagkant van de economie in. Bedrijven stopten met investeren. Consumenten verlaagden fors hun uitgaven. De wereldhandel maakte een ongekende duikeling. Wereldwijd kwamen overheden in reactie met stimuleringspakketten om de vraag nog enigszins op peil te houden. Vooralsnog heeft die reactie voorkomen dat de grote recessie van 2008/2009 niet omsloeg in een grote depressie zoals in de jaren dertig van de vorige eeuw gebeurde. Eind 2010 lijkt de wereldeconomie, en ook de Nederlandse economie, bezig te herstellen van een ongekend diepe crisis.

### 2 Keynesianisme?

De keerszijde van overheden die de vraag op peil hielden zijn historisch hoge overheidstekorten. In eerste instantie lijkt de ernst van de crisis tot een wereldwijde bekering tot het Keynesianisme te lijden. De befaamde uitspraak van de toenmalige Amerikaanse president Nixon 'Wij zijn nu allen Keynesianen' lijkt opnieuw van

toepassing. Maar die schijnbare bekering is toch vooral oppervlakkig. Begin 2010 slaat de discussie onder economen en beleidsmakers om. In plaats van de noodzaak om de economie te blijven stimuleren verplaatst de discussie zich naar hoe de sterk gestegen overheidstekorten weer te beteugelen. Dit wordt gerechtvaardigd met een verwijzing naar het beginnende herstel van economieën en de toenemende twijfel over de houdbaarheid van overheidsschulden. De dramatische situatie van Griekenland dient hierbij als een handige metafoor.

Het is van belang om te benadrukken dat er een fors verschil van mening tussen economen onderling is over de noodzaak om nu (fors) te gaan bezuinigen. In de VS loopt die langs de historische scheiding van 'sweet water economists' (Chicago school) en 'salt water economists' (onder meer Nobelprijswinnaar Paul Krugman). In Nederland wordt dit al snel vergeten omdat Nederland nauwelijks nog Keynesiaanse economen kent. Internationaal is deze 'economen strijd' echter nog allerminst beslist. Wij komen uit een periode waarin neoklassieke economie, zeker in Nederland, ideologisch volstrekt dominant was geworden.

De neoklassieke economie kon de crisis uit 2008 voorspellen noch verklaren. De ideologische fundering van de neoklassieke economie is een volstrekt onrealistisch mensbeeld van rationeel handelende individuen met rationele verwachtingen over de toekomst, gebaseerd op juiste en volledige informatie over de toekomst. Met behulp van deze neoklassieke economie kan de bankencrisis niet verklaard worden. Omdat rationele handelende banken met volledige informatie over de toekomst natuurlijk nooit zich zelf zouden ophangen aan slechte (hypotheek)leningen. De neoklassieke economie kan ook niet de ineenstorting van de vraag in 2008-2010 verklaren omdat in de neoklassieke modellen vraag en aanbod altijd in evenwicht zijn. Een sterke toename van de overheidsuitgaven leidt in die modellen bijvoorbeeld tot een gelijke daling van de private bestedingen omdat gezinnen en bedrijven hogere belastingen in de toekomst verwachten. Dit heet de zogenaamde 'Ricardiaanse equivalentie'.

Volgens Keynesiaanse economen wordt de economie gekenmerkt door fundamentele onzekerheid die leidt tot instabiele investeringen (en in mindere mate van consumentenbestedingen). Keynesianen verklaren de crisis uit een ineenstorting van de vraag. De overheid moet daar tegenwicht aan bieden door een verlaging van de rente (monetaire politiek) en verhoging van de overheidsbestedingen (begrotingspolitiek). In het speciale geval van een liquiditeitsval kan de monetaire politiek geen hulp meer bieden omdat de rente al tot nul verlaagd is. Nog meer dan anders moet de overheid dan door verhoging van de overheidsbestedingen de economie weer in evenwicht brengen. Op dit moment is sprake van zo'n liquiditeitsval omdat de rente in de EU en de VS al tot nagenoeg nul is verlaagd. Keynesianen vrezen daarom in de huidige situatie een Japanse depressie waarbij we een lange periode van zeer lage economische groei tegemoet gaan.

### 3 Ongelijk van neoklassieke economen

Het succes van overheden wereldwijd om de wereldeconomie te stabiliseren, met behulp van Keynesiaans begrotingsbeleid, bewijst het ongelijk van de neoklassieke economen. Maar deze zelfde neoklassieke economen verkondigen nu met een niet tanende zelfverzekerdheid dat 'expansieve bezuinigingen' mogelijk zijn. Bij dergelijke bezuinigingen treden geen negatieve effecten op van bezuinigingen omdat door

vertrouwenseffecten, consumenten bij bezuinigingen van de overheid juist meer gaan uitgeven waardoor economieën niet krimpen. Paul Krugman noemt deze ideeën spottend de 'dark ages of macro economics'. Minister-president Rutte staat in de traditie van de neoklassieke economie met zijn opmerking in de regeringsverklaring dat we moeten 'snoeien om te groeien' (Tweede Kamer, 2010). De onder verantwoordelijkheid van de huidige minister van Financiën geschreven *Miljoenennota 2011* van het inmiddels vertrokken demissionaire kabinet-Balkenende staat vol met dit soort 'voodoo' economie. In de Miljoenennota concludeert De Jager eerder: 'diverse studies tonen aan dat consolidatie van de overheidsfinanciën onder bepaalde omstandigheden een positief effect op de groei hebben' (Tweede Kamer, 2010-2011, pp. 35). Hij verwijst hierbij in het bijzonder naar studies van Alesina, die ook door de economen van het Centraal Planbureau (CPB) vaak geciteerd worden (Alesina, 2009 en 2010).

Internationaal stelt zelfs het doorgaans aartsconservatieve IMF in hoofdstuk 3 van de meest recente *World Economic Outlook* dat studies als die van Alesina er naast zitten doordat ze een verkeerde meetmethode van bezuinigingen hanteren (IMF, oktober 2010, pp. 94). Dit heeft onder meer te maken met de onbetrouwbaarheid van het structureel begrotingssaldo als maatstaf voor een expansief of verkrappend begrotingsbeleid. Volgens het IMF leidt een bezuiniging van 1% bbp normaal gesproken tot een negatief effect op het bbp van 0,5% bbp (IMF, oktober 2010, pp. 98). Van groot belang is ook dat het IMF er op wijst dat *normaliter* stevige bezuinigingen van de overheid deels worden gecompenseerd door een ruimer monetair beleid van de centrale bank. Omdat de rente inmiddels al tot nul is verlaagd, zal het negatieve effect van bezuinigingen, ook in Nederland, in de huidige situatie groter zijn dan normaal. Zonder compenserende monetaire verruiming loopt het negatieve effect van een bezuinigingspakket van 1% bbp volgens het IMF op tot een negatief effect van eveneens 1% bbp (IMF, oktober 2010, pp. 101). Het CPB lijkt met dit effect geen rekening te houden in zijn doorrekening van het financieel kader gezien het nog relatief beperkte negatieve effect op de economische groei van 0,4% bbp per jaar waar het mee rekent (CPB, september 2010, pp. 1). Ik vermoed dat dit effect zeker twee keer zo hoog zal zijn als het CPB stelt, waarmee de economische groei de komende jaren onder de 1% per jaar zal duiken, tenzij de wereldeconomie zich sneller zou herstellen dan het CPB nu verwacht.<sup>1</sup>

Naast een verruiming van het monetaire beleid is er nog een mechanisme dat het negatieve effect van bezuinigingen *normaliter* beperkt. Normaal gesproken leiden bezuinigingen tot een daling van de reële wisselkoers. Dat betekent dat de lonen en prijzen minder snel stijgen dan in het buitenland. Daardoor verbetert de concurrentiepositie van exporteurs, groeit export sneller, en groeit import minder snel. Daardoor verbetert het saldo op de lopende rekening waardoor de negatieve effecten van bezuinigingen beperkt worden. Er wordt kortweg meer geëxporteerd en meer binnenlands geproduceerd. Het IMF wijst er in de *World Economic Outlook* echter op dat niet alle landen tegelijkertijd ten opzichte van elkaar kunnen devalueren. (IMF, oktober 2010, pp. 110) Als iedereen devalueert, devalueert immers niemand. Die situatie lijkt ook nu van toepassing. Er wordt op dit moment al gesproken van een heuse 'valutaoorlog' waarbij iedereen een *beggar thy neighbour* politiek voert. Door het

---

1 Een verzoek om opheldering hierover ten behoeve van dit artikel werd door het CPB niet beantwoord.

wereldwijde karakter van de crisis (met de duidelijke uitzondering van Azië) is dit compenserende wisselkoersmechanisme veel minder beschikbaar dan bij een meer geïsoleerde crisis. Mogelijk loopt het negatieve effect van een bezuinigingspakket van 1% BBP daardoor op tot richting de 2% BBP (IMF, oktober 2010, pp. 110). Dan zou het economische herstel in Nederland volledig tot stilstand kunnen komen als het kabinet-Rutte zijn plannen doorzet. Ook de OESO waarschuwt overigens voor te snelle bezuinigingen. Het lijkt erop dat de nieuwe regering, het CPB en de ambtenaren van het ministerie van Financiën hun oude studieboeken met de bekende IS/LM modellen weer eens moeten afstoffen.

#### 4 Bezuinigen niet opportuun

Zolang de Nederlandse economie de volledige bezetting van de productiecapaciteit niet benadert, zijn bezuinigingen simpelweg niet opportuun. Zodra de economie haar volledige productiecapaciteit weer benadert, leidt bezuinigen juist tot het voorkomen van oververhitting van de economie en zijn daarmee productief. Die situatie lijkt momenteel helaas nog jaren weg. Is nu bezuinigen noodzakelijk vanwege de stijgende staatsschuld? Nee, want bij ongewijzigd beleid loopt het tekort nu al terug tot onder de 3% bbp in 2015. In maart becijferde het CPB 2,9%, eind september 2,3% bbp, waarbij ook de forse bezuinigingen uit de *Miljoenennota 2011* zijn meegenomen (CPB, maart 2010, pp. 10 en september 2010, pp. 1). Beide tekortpercentages liggen onder het maximale begrotingstekort volgens het Verdrag van Maastricht. Inclusief alle bezuinigingen van het kabinet-Rutte bedraagt het tekort volgens het CPB 0,7% bbp in 2015 (CPB, september 2010, pp. 1). Dat is niet heel wezenlijk anders dan een tekort van 2,9% bbp of 2,3% bbp zonder nieuwe bezuinigingen. Omdat het CPB te weinig rekening houdt met de negatieve effecten van de bezuinigingen is het waarschijnlijk dat het verschil in de concrete tekortpercentages in 2015 in de praktijk nog een stuk kleiner is.

Het IMF becijferde onlangs dat de theoretische maximale staatsschuld van Nederland ongeveer twee keer zo hoog is (IMF, september 2010, pp. 18). Dus volhouden dat deze bezuinigingen nodig zijn om te voorkomen dat Nederland een soort tweede Griekenland wordt, is de boel besodemieteren. De directeur van het Centraal Planbureau, Coen Teulings, deed overigens precies dat toen hij suggereerde dat 'slechts' 10 miljard euro bezuinigen (zoals de SP in haar verkiezingsprogramma voorstelde) kan leiden tot Griekse toestanden (Website NOS, 2010). Een idiote suggestie en een faux pas voor een CPB-directeur. Een opmerking die bovendien in strijd is met de eigen conclusie in de CPB-uitgave *Keuzes in Kaart*: "In historisch perspectief is het effect van de maatregelen van de partijen die de kleinste saldoverbetering in 2015 nastreven (GroenLinks en SP met zo'n 10 mld euro) overigens al zeer groot." (CPB, mei 2010, pp. 21). In het huidige prille economische herstel, dat nog bijna geheel op herstel van export is gebaseerd zijn, zelfs bezuinigingen van 10 miljard euro prematuur. Het risico van een Japanse depressie is te groot. De Nederlandse economie heeft voorlopig meer stimulering dan bezuinigingen nodig. Dit is overigens niet in strijd met ons verkiezingsprogramma waarin we dit voorbehoud nadrukkelijk hebben gemaakt ("als het economisch herstel stopt of niet doorzet, zullen we niet aarzelen om onze plannen te temporeren") (SP, 2010, pp. 45).

Typisch Nederlands is de aan bezuinigen gekoppelde discussie over de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën op de termijn van enkele decennia (2040 en verder). Dit staat bekend als de zogenaamde 'houdbaarheid'. Dit is het begrotingsoverschot dat in 2015 theoretisch nodig is om na 2015 bij een verder ongewijzigd beleid geen enkele maatregel meer te hoeven nemen om de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Het verschil met het huidige begrotingstekort is het 'houdbare tekort'. In maart van dit jaar becijferde het CPB dit tekort op 29 miljard euro (CPB, maart 2010, pp. 12). Dat betekent dat voor een 'houdbaar' saldo niet alleen het tekort van zo'n 18 miljard euro in 2015 zou moeten worden gedempt, maar ook nog een aanvullend overschot van zo'n 1,5% bbp (CPB, maart 2010, pp. 61). In de verkiezingscampagnes heeft dit een grote rol gespeeld waarbij de meeste mensen het onderscheid tussen een feitelijk tekort, structureel tekort, en houdbaar saldo niet zullen hebben meegekregen. Zelf heb ik het altijd een idioot idee gevonden om te veronderstellen dat alle kabinetten tussen 2015 en 2040 (als de vergrijzing haar hoogtepunt bereikt) financieel op hun handen gaan zitten. Een praktisch bezwaar is echter ook dat het CPB iedere paar jaar met een totaal ander houdbaar saldo komt. Niet echt handig om je begrotingspolitiek voor de komende decennia op te baseren. Echt bezwaarlijk vind ik dat het CPB niet consequent is in zijn definitie van 'ongewijzigd beleid' na 2015. Kort na het verschijnen van de CPB berekeningen voor het houdbare saldo bij 'ongewijzigd beleid' heeft de SP al geprotesteerd dat hierbij werd gerekend met een verhoging van het eigen risico in de zorg tot 775 euro. Dat is wel degelijk gewijzigd beleid en een opzichtige poging van het CPB om het politieke debat te sturen in de richting van meer eigen betalingen in de zorg.<sup>2</sup> Ook de aanname van het CPB dat de AOW de komende decennia welvaartsvast is, is geen ongewijzigd beleid. De AOW wordt nu met de contractloonstijging verhoogd, terwijl de loonstijging bij werknemers vrijwel altijd hoger ligt door de incidentele loonstijging (CPB, juni 2010, pp. 20). Bovendien is in het verleden een aantal malen de AOW-uitkering ontkoppeld. Over de groei van de zorguitgaven lijkt het CPB juist erg optimistisch. Hier verwacht het Planbureau een flinke afname van de groei van de uitgaven (CPB, juni 2010, pp. 67). Marcel van Dam wees er in de verkiezingscampagne op dat het CPB bovendien rekent met tariefschijven in de inkomstenbelasting die na 2015 worden gecorrigeerd voor de welvaartstijging, in plaats van de prijsstijging zoals wettelijk is vastgelegd. Zou het CPB daarvan wel uitgaan, dan zou het tekort van 29 miljard in één klap verdwijnen (*Volkskrant*, 2010). Het verweer van het CPB op de kritiek van onder meer Marcel van Dam was zwak. Het CPB stelt dat wanneer van de huidige wetgeving wordt uitgegaan het ertoe zou leiden dat bijna alle werknemers uiteindelijk in de hoogste belastingschijf van 52 procent zouden vallen (CPB, juni 2010, pp. 16). Of dit nu waar is of niet, als het CPB rekent met ongewijzigd beleid dan mag je niet rekenen met een beleid dat voortdurend wel wordt gewijzigd. Iets anders doen, is een *contradictio in terminis*.

Uit de doorrekening van ons verkiezingsprogramma bleek in mei dat de bezuinigingen van de SP op de hele lange termijn tot een besparing van zo'n 16 miljard euro leiden, ruim de helft van de 29 miljard die het CPB in maart als het 'houdbaarheidstekort'

---

2 Dat is overigens niet gelukt omdat alle partijen de draconische verhoging van het eigen risico weer terugdraaien in hun programma's. Dat leidde tot enorme financieringsverschuivingen. Je ziet dat ook terug in de doorrekening van het financieel kader.

becijferde (CPB, mei 2010, pp. 89). Een half jaar later is dat tekort volgens het CPB al weer naar beneden aangepast tot 27 miljard euro (CPB, september 2010, pp. 18). De maatregelen in het regeerakkoord leiden volgens het CPB uiteindelijk tot besparingen van zo'n 20 miljard euro (CPB, september 2010, pp. 17). Wij zullen het kabinet niet verwijten dat dit minder is dan de door het CPB berekende houdbare tekort van 27 miljard euro. Het blijft volgens de SP een idioot idee om in de komende vijf jaar, met een dreigende Japanse depressie, alle begrotingsproblemen voor de komende vijftig jaar te willen oplossen, zou je die al goed kunnen berekenen.

Het mag dan ook niet verbazen dat wij een bezuinigingspakket van een kleine 15 miljard euro voor de periode tot 2015 zoals het kabinet Rutte wil, veel te veel vinden (18 miljard als je de 3,2 miljard uit de Miljoenennota 2011 mee rekent). Een aantal maatregelen is hierbij niet door het Centraal Planbureau meegenomen. De belangrijkste daarvan is de geplande bezuiniging door een 'gematigde loonontwikkeling' voor werknemers in de publieke sector van 870 miljoen euro (CPB, september 2010, pp. 3). Volgens het CPB leert de ervaring dat het eenzijdig verlagen van ambtenarensalarissen ten opzichte van de markt na verloop van jaren volledig ongedaan wordt gemaakt. Op de langere termijn beschouwt het Centraal Planbureau de gematigde loonontwikkeling als een extra bezuiniging op het ambtenarenapparaat. Het Centraal Planbureau heeft eerder bij de doorberekening van de verkiezingsprogramma's aangegeven dat maximaal 2 miljard euro in 2015 kan worden bespaard op het Rijk en zelfstandige bestuursorganisaties (CPB, mei 2010, pp. 24). Om die reden wordt deze bezuiniging niet meegenomen door het CPB. Het Centraal Planbureau is in deze niet geheel consequent. Het demissionaire kabinet-Balkenende had namelijk besloten tot een additionele bezuiniging op het Rijk en zelfstandige bestuursorganisaties van 800 miljoen euro (CPB, september 2010, pp. 3). Feitelijk komt het er dus op neer dat het Centraal Planbureau nu 2,8 miljard toestaat. Overigens was de SP de enige partij die in *Keuzes in Kaart* niet de maximale bezuiniging van 2 miljard euro had ingeboekt omdat wij dat niet reëel vonden ("Alleen de SP bezuinigt minder dan het door het CPB gehanteerde maximum") (CPB, mei 2010, pp. 24).

### 5 'Snijden in eigen vlees'

CDA, VVD en PVV presenteren het 'snijden in het eigen vlees' in het regeer- en gedoogakkoord zelf als een ombuiging van ruim 6 miljard euro onder het kopje 'kleinere overheid'. Onder het kopje vallen maar liefst 31 maatregelen (Financieel kader, 2010, pp. 3). Maar schijn bedriegt in deze. Feitelijk zijn het maar vier maatregelen die neerkomen op bezuinigingen op het openbaar bestuur sec wat ongeveer op de helft van de 6 miljard neerkomt. Daarbij zit ook nog een korting op het gemeente- en provinciefonds. Naast deze korting worden taken overgeheveld naar de gemeente, zoals de zorg voor jeugd. Aangezien gemeenten ook moeten bezuinigen betekent dit feitelijk een extra bezuiniging op sociale taken. De gemeenten moeten namelijk meer taken doen, met minder geld. Dit zag je ook bij de overheveling van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Wat helemaal niet thuishoort bij een 'kleinere overheid' zijn de maatregelen die volgens het Centraal Planbureau onder bereikbaarheid, milieu en defensie vallen. Volgens CDA, VVD en PVV vallen bijvoorbeeld het niet invoeren van de kilometerheffing, het schrappen van de bijdrage afvalfonds, het verminderen van de subsidies voor de trein ook onder een kleinere overheid. Als je zo gaat redeneren, kun je

elke bezuiniging op de overheidsuitgaven wel onder het kopje 'kleinere overheid' laten vallen.

Behalve de grootte sluit ook de inhoud van het bezuinigingspakket niet aan bij het bezuinigingspakket dat de SP in *Keuzes in Kaart* heeft laten doorrekenen. De grootste bezuinigingspost van CDA, VVD en PVV is met ruim 4 miljard de sociale zekerheid (CPB, september 2010, pp. 23). De SP bezuinigde daar *niet* op als enige partij in *Keuzes in Kaart* (CPB, mei 2010, pp. 22). Veruit de grootste bezuinigingspost in de sociale zekerheid is de verlaging van de zorgtoeslag die logischerwijs vooral mensen met lagere inkomens zal treffen. Behalve de zorgtoeslag gaat ook de huurtoeslag omlaag die nog meer gericht is op de mensen met de laagste inkomens. Ook willen CDA, VVD en PVV de sociale werkvoorziening bijna volledig afschaffen. Ruim 30 duizend mensen uit de sociale werkvoorziening zullen tot 2015 hun baan verliezen, op de langere termijn twee keer zoveel (CPB, september 2010, pp. 24). De Wajong wordt grotendeels afgebroken. CDA, VVD en PVV willen het sociaal minimum over een periode van twintig jaar met netto 2000 euro verlagen (CPB, september 2010, pp. 13). Dit zal leiden tot een forse toename van de armoede doordat mensen die nu al nauwelijks rond kunnen komen het met ongeveer 150 euro per maand minder moeten gaan doen. Doordat deze maatregel over 20 jaar wordt doorgevoerd is dit slechts voor ongeveer 20% zichtbaar in de koopkrachtcijfers van het CPB die slechts tot 2015 lopen. De nieuwe regering wil de AOW leeftijd verhogen naar 66 jaar. De duur van een WW-uitkering blijft hetzelfde, het ontslagrecht blijft voor gewone werknemers ongewijzigd. De ontslagbescherming voor ambtenaren wordt *wel* verminderd, iets dat tot nu toe onderbelicht is gebleven (regeerakkoord, 2010, pp. 43). Het gaat daarbij om honderdduizenden meestal hardwerkende ambtenaren, dus zeker geen verwaarloosbare groep.

In de gezondheidszorg geven de financiële plannen van CDA, VVD en PVV een gemengd beeld. Positief is dat er 700 miljoen extra beschikbaar komt voor de langdurige zorg in de AWBZ (CPB, september 2010, pp. 31). Tegelijkertijd worden delen van de AWBZ overgeheveld naar de gemeenten en de zorgverzekeringswet. Kostenbesparingen zijn daarvan niet te verwachten. Beter zou het zijn als de AWBZ meer tot een echte publieke voorziening zou worden hervormd waarbij de rijksoverheid meer mogelijkheden krijgt om bij misstanden adequaat op te treden. Door de forse beperking van het basispakket met 1,2 miljard euro wordt de risico-solidariteit in de zorg beperkt. Chronisch zieken zullen niet altijd kunnen bijverzekeren of kunnen dat slechts tegen een hogere prijs omdat gezonde mensen zich niet bijverzekeren. Het idee dat met pakketverkleining de groei van de zorguitgaven wordt beperkt is naïef. Het leidt voor minstens 85% tot een privatisering van de zorguitgaven naar aanvullende verzekeringen en betalen uit eigen zak. De maatschappelijke kosten van goede gezondheidszorg worden eigenlijk alleen maar onrechtvaardiger verdeeld. Dat het CPB nog een kleine besparing op de totale zorgvraag becijfert zou heel goed illusoir kunnen zijn omdat mensen zorg uitstellen. Dat kan leiden tot duurdere specialistische zorg net als een slechtere gezondheid voor vooral mensen met lagere inkomens.

Waar CDA, VVD en PVV niet terug schrikken voor ingrijpende bezuinigingen die vooral de mensen met lagere inkomens treffen, gebeurt het omgekeerde niet. Maatregelen die mensen met hogere inkomens en grote bedrijven treffen, vind je nauwelijks in het



financieel kader. De hypotheekrenteaftrek waar vele miljarden aan besparingen kunnen worden gerealiseerd wordt ongemoeid gelaten. De huren gaan wel omhoog, de huurtoeslag omlaag. De kinderbijslag voor mensen met hogere inkomens, die deze niet nodig hebben, blijft onaangetast. De pensioenaftrek voor mensen met hogere inkomens blijft buiten schot. De lasten voor gezinnen gaan per saldo met 1,7 miljard euro omhoog, gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen, maar voor bedrijven niet (CPB, september 2010, pp. 33). De renteaftrek in de winstbelasting wordt niet gemaximeerd waarmee opkoopfondsen kunnen blijven doorgaan met het leeghalen van Nederlandse bedrijven. De winstbelasting gaat niet omhoog, maar omlaag, waarmee het grootbedrijf niet meebetaalt aan de rekening van de crisis. De enige 'bank' die in het regeerakkoord voorkomt is de 'rechtbank'. Dus ook een bankenbelasting waarmee de veroorzakers van de crisis meebetalen, zul je niet vinden in het financieel kader. De allerarmsten in de wereld worden door dit kabinet nog eens extra gestraft voor de fouten van de allerrijkste bankiers in de wereld. In het financieel kader zit namelijk ook een bezuiniging van 900 miljoen euro op ontwikkelingssamenwerking (CPB, september 2010, pp. 30).

In de koopkrachteffecten van het financieel kader zie je de gevolgen van deze typische VVD-en CDA-punten duidelijk terug. De negatieve koopkrachteffecten zijn het grootst voor mensen met de laagste inkomens, de negatieve effecten nemen af voor de middeninkomens en slaan om in een klein plusje voor de allerhoogste inkomens. Het koopkrachtbeeld is letterlijk de rijken worden rijker en de armen armer. Om dan zoals Sweder Van Wijnbergen en Sylvester Eijffinger het regeerakkoord 'een conservatief links programma' te noemen is wel heel erg brutaal (*De Pers*, 2010). De PVV heeft enkele opvallende punten binnengehaald die ook in het SP programma te vinden waren: geen verkorting van de duur van een WW-uitkering, geen vermindering van de ontslagbescherming voor gewone werknemers en meer geld voor de ouderenzorg. Dat is mooi. Maar om een kabinet links te noemen dat een vergaande afbraak van de sociale zekerheid gepland heeft, de solidariteit in de zorg beperkt en een denivellerende koopkrachtpolitiek voert, is een belediging van de kiezers op mijn partij. Mijn kiezers kunnen erop rekenen dat dit kabinet van de SP de oppositie krijgt die zij verdient.

Ewout Irrgang

\* Lid van de Tweede Kamer voor de SP

## Referenties

- Alesina, A. en Ardagna, S. (2009), *Large chances in fiscal policy, taxes versus spending*, NBER working paper 15438.
- Alesina, A. (2010), *Fiscal adjustments, lessons from recent history*, Harvard.
- Centraal Planbureau (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB document 203, maart 2010.
- Centraal Planbureau (2010), *Keuzes in Kaart 2011-2015*, Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu, 20 mei 2010.

- Centraal Planbureau (2010), *Vergrijzing verdeeld*, Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën, CPB bijzondere publicatie 86, juni 2010.
- Centraal Planbureau (2010), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 2010/33, 27 september 2010.
- De Pers* (2010), Kabinet zonder economische visie, 12 oktober 2010.
- Financieel kader (2010), Bijlage regeer- en gedoogakkoord.
- IMF (2010), *World Economic Outlook*, recovery, risk, and rebalancing, oktober 2010.
- IMF (2010), *Fiscal Space*, IMF staff position note, 1 september 2010, SPN/10/11.
- Regeerakkoord (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, concept regeerakkoord VVD-CDA.
- Skidelsky, R. (2009), *Keynes: the return of the master*, Londen: Penquin Books.
- Socialistische Partij (2010), *Een beter Nederland voor minder geld*, verkiezingsprogramma SP 2011-2015.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Miljoenennota 2011*, 32 500, nr. 1.
- Tweede Kamer (2010), *Regeringsverklaring*, Handelingen.
- Volkscrant* (2010), Door niemand gekozen politici, column Marcel van Dam, 1 juli 2010.
- Website NOS (2010), *Coen Teulings (CPB) over de troonrede*, 21 september 2010 2:05  
<http://nos.nl/video/186399-coen-teulings-cpb-over-de-troonrede.html>