

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 45, 2013, nr. 4

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1. Van de redactie
L. Hoffman 164
2. Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2014
C.A. de Kam 166
3. De economische crisis en de aanpak ervan
J.J. van Duijn 180
4. Meeliften in de mist
W.D. Bolhuis 188
5. Nederland heeft overtuigende groeiagenda nodig
A.L. Bovenberg 199
6. Pleidooi voor een industriebeleid dat is geïnspireerd op het publieke belang
H. Schenk 208
7. Steeds minder rijksuitkeringen aan gemeenten
M. van Gelder, M.A. Allers 216

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 uitpuddend 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
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus95328
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
dr. J.H.M. Donders, Jan
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
dr. M. Roscam Abbing, Mark
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

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

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Hoewel wellicht enig economisch herstel te verwachten is, gaat het nog steeds niet goed met de Nederlandse economie. Het kabinet-Rutte 2 krijgt, vanwege de afspraken met de Europese Commissie, onvoldoende ruimte om aan dat herstel te werken. Toch slaagde het er in een begroting samen te stellen die op een parlementaire meerderheid kan rekenen. Of alle listig gevonden ombuigingen, lastenverlichtingen en -verzwaringen het beoogde economische herstel zullen brengen, is echter onzeker. Nederland heeft behoefte aan een meer structurele aanpak voor de lange termijn. Deze conclusies mogen worden getrokken uit de artikelen in dit nummer van *TvOF*, dat vrijwel geheel is gewijd aan de rijksbegroting 2014.

TvOF opent met een artikel van De Kam. Hij constateert: "Zowel in 2013 als in 2014 verdiept het begrotingsbeleid de trog waarin de Nederlandse economie is weggezakt". De Europese begrotingsafspraken dwingen de Nederlandse overheid tot het voeren van een procyclisch begrotingsbeleid. Dat leidt tot een slordig omgaan met de begrotingsdiscipline, waarbij vooral de forse ophoging van het uitgavenkader voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt vragen oproept.

Van Duijn schrijft dat de Nederlandse economie uit balans is vanwege een sterke onderbesteding, die zich uit in een record-overschot op de betalingsbalans. De overheid verergert het probleem van de onderbesteding door te bezuinigen en de lasten van burgers te verzwaren. In plaats daarvan zou zij volgens hem de onderbesteding vanuit de private sector moeten compenseren door de infrastructurele overheidsinvesteringen op te voeren.

Aan de hand van begroting en *MEV* behandelt Bolhuis de vele onzekerheden waarmee de economie kampt. Vanwege die onzekerheden lift Nederland niet alleen mee via de export met buitenlandse wisselvalligheden, maar verzeilt het ook in de mist van de ontwikkeling van binnenlandse bestedingen, investeringen en de neerwaartse risico's van tekortreducerende maatregelen.

Hoe versterkt je de economische structuur van Nederland? Waar Van Duijn opteert voor infrastructurele maatregelen, zoekt Bovenberg het in versterking van de financiële structuur, die nog steeds kwetsbaar is en daardoor de economische problemen heeft veroorzaakt. Hij bepleit en doet voorstellen voor een actieve rol van de overheid om die structuur te versterken, waarbij banken, pensioenfondsen en corporaties zich opnieuw zullen moeten uitvinden.

Ook Schenk geeft aan dat maatregelen om de begroting sluitend te maken de economische crisis niet oplossen. Volgens hem moet de overheid actiever worden door zich meer dan tot nu toe te richten op de industriële structuur. Er is weer behoefte aan een industriebeleid. Zonder te vervallen in de problemen van het industriebeleid van jaren geleden zijn er voldoende maatschappelijke uitdagingen op het terrein van milieu, energie en kennis voor een actief industriebeleid. Dat dit zijns inziens mogelijk is, bewijst het recente Energieakkoord.

Lokale overheden zijn vaak het kind van de rekening. In de beschouwingen die tot nu toe over de rijksbegroting zijn verschenen, werd aan hen weinig aandacht besteed. Ook in dit nummer van *TvOF* komen de lokale overheden als laatste aan de orde, wat niet wegneemt dat ook zij wel degelijk van belang zijn voor het realiseren van een evenwichtige economie. In hun artikel geven Van Gelder en Allers een 'demografie' van

de rijksuitkeringen aan gemeenten. Zij concluderen: "Het totale aantal uitkeringen dat het rijk aan gemeenten verstrekt is in de periode 2010-2013 sterk afgenomen. Gemeenten ontvangen steeds minder verschillende uitkeringen, en ook het totaal uitgekeerde bedrag is in deze periode afgenomen. Dit proces is nog niet ten einde." En dat in een tijd waarin gemeenten steeds meer taken krijgen.

Hiermee eindigt deze aflevering van *TvOF*. De bijdragen waren kritisch, maar constructief ten aanzien van het financieel-economische beleid van het kabinet-Rutte 2. De redactie blijft hopen dat politici iets doen met de adviezen van de deskundigen die ze steeds weet aan te trekken. Het zou een analyse waard zijn waarom zij deze adviezen de laatste jaren links laten liggen.

Met dit nummer eindigt ook mijn eindredacteurschap. Ik heb zeven jaar met plezier aan *TvOF* bijgedragen, maar nu is voor mij de leeftijd aangebroken waarop het verstandiger is dit type werkzaamheden af te bouwen.

Leen Hoffman

Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2014

C.A. de Kam*

Samenvatting

Zowel in 2013 als in 2014 verdiept het begrotingsbeleid de trog waarin de Nederlandse economie is weggezakt. Desondanks wordt voor het komende jaar, dankzij de aantrekkende uitvoer, een licht herstel van de economische bedrijvigheid verwacht. Door forse belastingtegenvallers is het begrotingstekort ook volgend jaar hoger dan 3 procent bbp, de plafondwaarde die de lidstaten van de Europese Unie met elkaar hebben afgesproken. De tegenvallende opbrengst van de vennootschapsbelasting vraagt om nader onderzoek.

Binnen een jaar na het aantreden van het tweede kabinet-Rutte zijn de voor de gehele kabinetsperiode geldende uitgavenkaders al aangepast. Deze bijstellingen roepen enkele vragen op.

Trefwoorden: Rijksbegroting, uitgavenkaders.

De kwaliteit van ramingen

Bij het uitzetten van de koers varen gekozen politici, en het ambtelijk apparaat dat hen helpt, onder andere op het kompas van ramingen van de toekomstige economische groei. Voor 'Haagse kringen' gloort, wat dit betreft, wellicht eindelijk een sprankje hoop. Afgaande op de meest actuele groeiraming van het Centraal Planbureau (CPB),¹ brengt het komend jaar een pril herstel van de Nederlandse economie.

Het blijft onzeker, of deze prognose wordt bewaarheid. Dat leert de recente geschiedenis. In de *Macro Economische Verkenning 2012 (MEV 2012)* voorzag het CPB voor 2012 een economische groei van 1 procent. In de *MEV 2013* rekende het CPB voor het lopende jaar op $\frac{3}{4}$ procent groei. Deze ramingen zijn door de feiten gelogenstraft. Naar het zich nu laat aanzien krimpt de economie in 2012 en 2013 juist, cumulatief met circa 2,5 procent.

Het wekt – gezien deze verschillen – geen verwondering dat het planbureau in de *MEV 2014* aandacht schenkt aan de kwaliteit van de eigen ramingen en die van internationale instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.² Tot duidelijke conclusies leiden die beschouwingen niet. Het CPB noemt als grote uitdaging voor de komende jaren te toetsen "in hoeverre inzichten uit de recente [wetenschappelijke] literatuur empirisch voor Nederland kunnen worden ingevuld en toegepast in de eigen ramingen, analyses en modellen." Zouden ook bij de vaderlandse universiteiten werkzame economen van het adresseren van deze uitdaging niet (veel) meer werk moeten maken?

Omslagmomenten van de conjunctuur laten zich nauwelijks of niet voorspellen. De ramingen van het CPB zijn ook zeker niet slechter dan die van andere instellingen en kennen geen systematische afwijkingen.³ Maar bestaande lacunes bij de modellering

¹ De tekst van dit artikel is afgerond op 14 oktober 2013.

² Centraal Planbureau (2013a), p. 15-17.

³ Centraal Planbureau (2013a), p. 15 en p. 25.

van de wisselwerking tussen de financiële sfeer en de reële economie vragen om opvulling.

Economisch beeld

In tegenstelling tot de positieve groeiraming van een jaar geleden, krimpt de Nederlandse economie in 2013 naar de huidige verwachtingen met 1¼ procent. Volgend jaar zou het bruto binnenlands product (bbp) met ½ procent kunnen toenemen. Daarmee blijft de groei in ons land iets achter bij de voorziene aanwas van de economische bedrijvigheid in het gehele eurogebied. Zoals gebruikelijk, trekt de uitvoer het herstel (tabel 1). Doordat de invoer relatief achterblijft, neemt het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in 2013 en 2014 toe tot een recordhoogte van 10 procent bbp. Dit omvangrijke nationale spaaroverschot houdt voor een deel verband met het door veel partijen nagestreefde ‘balansherstel’; het wegwerken van hoogopgelopen schulden van huishoudens en financiële instellingen. Het overschot is geconcentreerd bij de sector bedrijven. Nu de opbrengst van de vennootschapsbelasting (sterk) achterblijft bij de ontwikkeling van het bbp en de winstquote (zie hierna), is er veel te zeggen voor een verhoging van het tarief van de winstbelasting met enkele procentpunten. De geïncasseerde meeropbrengst is beschikbaar voor tekortreductie of – bij voorkeur – kan via de overheidsbegroting tot besteding komen.

In 2014 trekken de investeringen en de overheidsbestedingen, na twee jaren van krimp, voor het eerst weer wat aan. De consumptie neemt ook komend jaar nog af. Dat is vooral een na-ijleffect van het dit jaar sterk gedaalde beschikbare inkomen van de gezinnen.

Tabel 1. Mutaties van bestedingscategorieën (procenten).

	2012	2013	2014
Uitvoer	1,9	2¾	4¼
Consumptie huishoudens*	-1,6	-2¼	-1
Bruto investeringen bedrijven	-2,9	-11	1¾
Investeringen in woningen	-8,2	-8¼	1½
Overheidsbestedingen	-0,8	-1¼	½

* Inclusief consumptie van collectief gefinancierd(e) onderwijs en zorg.

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 34 en p. 75

Procyclisch begrotingsbeleid

De rijksbegroting voor 2014 continueert het procyclische beleid van de afgelopen paar jaar.⁴ Deze beleidsinzet stoelt op twee overwegingen. Ten eerste wil het kabinet in één reguliere regeerperiode toewerken naar houdbare overheidsfinanciën. Dit doel wordt – behalve via het restrictieve begrotingsbeleid – nagestreefd met structurele hervormingen, zoals de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 67

⁴ Hierbij valt op te merken dat de reële collectieve uitgaven na het uitbreken van de crisis in 2008 met 5 procent zijn gestegen, terwijl het bbp nog steeds bijna 4 procent lager is dan vijf jaar geleden het geval was (Tweede Kamer, 2013-2014a, p. 93). Dat het beleid de recessie verlengt en (in lichte mate) verdiept, blijkt uit het feit dat het bij de begroting horende Aanvullend beleidspakket van 6 miljard euro komend jaar ten minste ¼ procent groei kost en de *output gap* vergroot (negatiever maakt).

jaar (in de jaren 2013-2021) en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde levensverwachting in de periode daarna. Ook de beperking van de hypotheekrenteaftrek – door de zeer geleidelijke verlaging van het aftrektarief tot uiteindelijk 38 procent en verplichte schuldaflossing – draagt substantieel bij aan verbeterde houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ten tweede dwingen Europese begrotingsafspraken tot snelle actie.⁵ Om het tekort terug te dringen, kiest het kabinet – net zoals in de afgelopen jaren – voor een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen, waarmee dit keer 6 miljard euro is gemoed.⁶ De sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte (in oktober 2010) getroffen maatregelen om het tekort te verkleinen, cumuleren voor de periode 2011-2017 nu al tot 54 miljard euro.⁷ Deze politieke en budgettaire *tour de force* komt overeen met 9 procent van de waarde die dit jaar in Nederland bij de productie van goederen en diensten wordt toegevoegd; in 2013 bedraagt het bbp naar raming 602 miljard euro. Voor zover valt na te gaan, is niet eerder in de naoorlogse periode in zo'n kort tijdsbestek zo fors gecorrigeerd op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid. En dat, terwijl de langdurige en diepe recessie juist vraagt om een klassieke keynesiaanse bestedingsimpuls.

Bestaat er een alternatief?

Restrictief begrotingsbeleid wordt vaak gelijkgesteld aan beleid dat uitmondt in een verbetering van het structurele saldo in de tijd. Het antwoord op de vraag in welke mate het begrotingsbeleid voor 2014 restrictief is, hangt mede af van de gebruikte methode om de omvang van het structurele begrotingssaldo te bepalen. Wordt de saldomutatie bepaald met de in Europees verband afgesproken berekeningswijze, dan kan de conclusie luiden dat het uitgestippelde budgettaire beleid nauwelijks restrictief is, want het structurele saldo verbetert in 2014 maar bitter weinig. Maar die 'EC-methode' kent tekortkomingen. Op basis van het *ex ante* effect van het voorgenomen beleid op het begrotingssaldo, is het beleid in 2014 in elk geval duidelijk restrictief (12 miljard euro, 2 procent bbp).⁸

Dat is onder de gegeven omstandigheden onwenselijk. Anderzijds zijn er volop aanwijzingen dat het groeivermogen van de Nederlandse economie structureel is aangetast. De trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit zwakt af,⁹ extra effectief arbeidsaanbod valt de komende decennia – ondanks de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd – niet in ruime mate te verwachten en de bedrijfsinvesteringen zijn sinds de eeuwwisseling teruggelopen tot een historisch gezien laag peil. Deze factoren zetten de structureel haalbare economische groei onder druk. Vanzelfsprekend moet bij een lagere potentiële bbp-groei de collectieve tering naar de nering worden gezet. Hoe

⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking en kritiek: De Kam (2013) en Jacobs (2013).

⁶ Zie voor een specificatie van dit Aanvullend beleidspakket: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 72-73. Afgaande op cijfers van het CPB is overigens veeleer sprake van een 5-miljardpakket, bestaande uit 2,1 miljard euro aan netto-ombuigingen en een EMU-relevante lastenstijging van 3 miljard euro. Zie: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 4-5. Het verschil van bijna 1 miljard euro is toegelicht in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer (2013-2014c), p. 40. In dat antwoord wordt opgemerkt "dat het niet ongebruikelijk is dat onderliggend sprake is van verschillen in de raming-[en]' [van CPB en Financiën". Dit onderstreept de wenselijkheid van een meer uniforme cijferpresentatie in de stukken, terwijl resterende (onvermijdelijke) verschillen waar mogelijk expliciet worden toegelicht.

⁷ Suyker (2013). Wijzigingen aan de uitgaven- en de ontvangstenkant van de begroting door het 'Herfstakkoord' van 11 oktober 2013 zijn niet in deze cijfers begrepen.

⁸ Centraal Planbureau (2013a), p. 46-47.

⁹ De Kam (2012), p. 14.

langer dat moment wordt uitgesteld, hoe dieper latere aanpassingen van de overheidsfinanciën zullen ingrijpen.

Toch lijken 2014 en 2015 voor zo'n correctie niet de meest aangewezen jaren te zijn. Eerst moet alles op alles worden gezet om de sputterende motor van de Nederlandse economie weer aan de praat te krijgen. Een minder restrictief begrotingsbeleid kan positieve vertrouwenseffecten oproepen. Het al enkele jaren gevoerde restrictieve beleid wordt eveneens mede verdedigd met een verwijzing naar positieve vertrouwenseffecten, maar die zijn in cijfers over de gemoedstoestand van consumenten en producenten nog in geen velden of wegen te bekennen. Een tijdelijke bestedingsimpuls belast de toekomstige begrotingsruimte met extra rente-uitgaven. De staat kan momenteel evenwel tegen een historisch lage rente lenen voor de financiering van op de plank liggende projecten met een ten minste zo hoog rendement als de huidige rentevoet. Die projecten zouden de potentiële bbp-groei kunnen schragen.

Voor zo'n tijdelijke investeringsimpuls pleit ook dat alleen de overheid tegenwicht kan bieden aan de nadelige procyclische impulsen vanuit de financiële sector, waaraan de reële economie bloot staat. Hogere pensioenpremies en niet-geïndexeerde pensioenuitkeringen remmen immers de consumptie, werk aan het balansherstel van het bankwezen bedreigt de kredietverlening aan ondernemingen met investeringsplannen. Dat door de overheid te geven tegenwicht kan lopen via een tijdelijke bestedingsimpuls.

De bezwaren van de keynesiaanse aanpak zijn welbekend. Bij de selectie van investeringsprojecten kan ruis en vertraging optreden, en het tijdelijke karakter van sommige meeruitgaven is niet gegarandeerd. De afweging van voor- en nadelen van een gerichte investeringsimpuls hoort in het domein van de politiek. In dat domein liggen ook de – uit een oogpunt van het gewenste conjunctuurherstel – momenteel schadelijke begrotingsafspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Voor één land of een beperkt aantal landen kan het zinvol of noodzakelijk zijn om te bezuinigen ten einde het nationale groeivermogen te versterken. Wanneer nagenoeg alle landen – ook die met een omvangrijk spaaroverschot – op hetzelfde moment voor deze aanpak kiezen, leidt dit tot een breed gespreide contractie van de bedrijvigheid.¹⁰

Verwarrende cijfers

In de rijksfinanciën geïnteresseerden zal opvallen dat het Ministerie van Financiën en het CPB uiteenlopende cijfers over de omvang van bezuinigingen en lastenverzwaringen naar buiten brengen (tabel 2). Voor belangstellende buitenstaanders is het een beetje verwarrend, wanneer diverse overheidsinstanties eigen cijfers gebruiken. Verschillen tussen de ramingen van het kabinet en die van het planbureau kunnen samenhangen met een andere inschatting van de opbrengst van een bepaalde maatregel, of het gevolg zijn van een andere manier waarop die opbrengst wordt gerubriceerd. Zo merkt het CPB – dit in afwijking van de presentatie in de miljoenennota – het aflopen van het stimuleringspakket uit het Aanvullend beleidspakket 2009 aan als een inspanning die het tekort verkleint.¹¹ Betere afstemming van de cijfers, of op zijn minst een gekwantificeerde toelichting op cijfermatige verschillen, is wenselijk.¹²

¹⁰ Zie voor een inspirerende uiteenzetting: Blyth (2013).

¹¹ Suyker (2013), p. 3 (tabel 2.1) en de toelichting op deze tabel (*op. cit.*, p. 5).

¹² Zie ook voetnoot 6.

Tabel 2. Tekortbeperkende maatregelen (cumulatief in 2017, miljarden euro).

	CPB	Ministerie van Financiën
Uitgaven	33	35
Lasten	21	12
Niet-lastenrelevante inkomsten		4
Totaal	54	51

Bronnen: Suyker (2013), p. 3; Tweede Kamer (2013-2014a), p. 104.

Totaalbeeld overheidsfinanciën

Het uitgavenpeil ligt in de jaren 2012-2014 constant iets boven de 50 procent bbp (tabel 3). De uitgavenmix verandert in deze periode wel. Het aandeel van de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg groeit met 0,4 procent bbp. De sociale zekerheid vergt 0,8 procent bbp meer, door de vergrijzing – de babyboomers gaan met AOW – en de oplopende werkloosheid. Het aandeel van de uitgaven voor openbaar bestuur (-0,6 procent bbp) en dat van de overdrachten aan bedrijven (-0,3 procent bbp) lopen terug.

Tabel 3. Kerngegevens collectieve financiën (procenten bbp).

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

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 87.

In de beschouwde periode daalt het tekort, maar het blijft groter dan 3 procent bbp en het loopt komend jaar weer een tikkeltje op.¹³ Het oordeel van de Europese Commissie over de Nederlandse begrotingsinspanning is bij het afsluiten van deze bijdrage nog niet bekend.¹⁴ Onverdeeld positief zal dat oordeel waarschijnlijk niet zijn. De overheidsschuld stijgt – zelfs als alle voornemens hun beslag krijgen – naar verwachting van 71 procent bbp in 2012 naar 76 procent bbp in 2014. De schuldquote loopt verder op, mocht het begrotingstekort hoger uitpakken of als de groei van het nominale bbp achterblijft bij de raming (negatief noemereffect).

Lastenbeeld

In de vier opeenvolgende pakketten met tekort verkleinende ingrepen uit de afgelopen drie jaar van in totaal 54 miljard euro (dus inclusief het 6-miljardpakket) hadden

¹³ Het tekort in 2013 is geflatteerd door eenmalige posten van per saldo 3,1 miljard euro. Gecorrigeerd voor deze bijzondere factoren daalt het feitelijke begrotingstekort zowel in 2013 als in 2014, in beide jaren met 0,4% bbp. Zie: Centraal Planbureau (2013a), p. 43.

¹⁴ De Europese Commissie velt half november 2013 een oordeel over de begrotingsvoornemens van de lidstaten voor het jaar 2014.

lastenverzwaringen een groot aandeel: in totaal 21 miljard euro.¹⁵ Dit mag illustratief heten voor de relatieve bezuinigingsonmacht, die beleidsmakers in Den Haag tot nu toe tentoonspreiden. Het zwaartepunt van de stijging van de collectieve lasten ligt in de jaren 2012-2014. Dan stijgt het lastenpeil van 38,6 procent van het bbp in 2011 tot naar verwachting 40,8 procent van het bbp in 2014. Belastingmaatregelen dragen aan de met 2,2 procent bbp oplopende lastendruk slechts 0,3%-punt bij. De lastenverzwaring manifesteert zich vooral bij de sociale premies, die met 1,9%-punt omhooggaan.

De opstellers van de miljoenennota leggen lastenmutaties uiteen in twee componenten. Enerzijds de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid. Anderzijds de gevolgen voor de belasting- en premieopbrengst van autonome beleidsmaatregelen, waardoor het tarief of de heffingsgrondslag van heffingen wijzigt. De *Miljoenennota 2014* presenteert een tabel, waaruit valt op te maken dat de collectieve lasten dit jaar door beleidsmaatregelen met 9,6 miljard euro stijgen.¹⁶ Nagenoeg de helft van deze meeropbrengst (4,4 miljard euro) lekt echter weg, door de endogene krimp van de belasting- en premieontvangsten. Endogeen dalen die met 2 procent, terwijl het nominale bbp met 0,4 procent toeneemt.

Voor het komende jaar is het beeld niet anders. Voorgenomen beleidsmaatregelen – waarmee ook de Eerste Kamer, waar de regeringspartijen niet over een zetelmeerderheid beschikken, overigens nog moet instemmen – stuwen het collectievelastenpeil in 2014 op met nog eens 9,3 miljard euro. Ook hier geeft het CPB een ander cijfer. Het rapporteert voor komend jaar een beleidsmatige lastenverzwaring van 8,5 miljard euro.¹⁷ Blijkens de miljoenennota rekt de regering voor 2014 op een bijkomende endogene stijging van de ontvangsten van 2,2 miljard euro. De totale lastenmutatie in 2014 komt daarmee uit op $(9,3 + 2,2 =) 11,5$ miljard euro. De endogene meeropbrengst van 2,2 miljard euro – wat overeenkomt met 1 procent groei van de belasting- en premieontvangsten – blijft evenwel nog altijd fors achter bij de voor het komende jaar geraamde nominale groei van de economie met 2 procent.

Progressiefactor

De in verhouding achterblijvende 'tax take' vormt geen nieuwe ontwikkeling. In haar meest recente rapport rapporteerde de Studiegroep Begrotingsruimte dat de groei van de belastingopbrengst deze eeuw structureel achterblijft bij die van de economie.¹⁸ Het verband tussen de ontwikkeling van de belastingopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid, en de groei van het nominale bbp bepaalt de waarde van de progressiefactor. Op zoek naar verklaringen voor de achterblijvende progressiefactor heeft de Studiegroep gekeken naar diverse belastingen. Die van de vennootschapsbelasting – een heffing met een proportioneel tarief¹⁹ – ligt sinds 2007

¹⁵ Hier is aangesloten bij de cijfers van Suyker (2013).

¹⁶ Tweede Kamer (2013-2014a), p. 102.

¹⁷ Tweede Kamer (2013-2014c), p. 11. Blijkens een van het Ministerie van Financiën ontvangen toelichting ontstaan deze verschillen vaak, doordat posten worden geboekt op kasbasis (begroting) tegenover transactiebasis (CPB), en doordat het CPB maatregelen met een budgettair effect van minder dan 100 miljoen euro niet meeneemt.

¹⁸ Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17-19.

¹⁹ Hierbij is afgezien van het lagere 'MKB-tarief' van 20 procent over de eerste € 200.000 van de belastbare winst.

beneden de 1 (tienjaarsgemiddelde). Afgaande op de relevante fiscale jurisprudentie zal het gebruik van belastingbesparende constructies daaraan niet vreemd zijn. De loonheffing en de inkomensheffing zijn gevoelig voor grondslagversmalling. Sinds het begin van deze eeuw zijn de pensioenpremies fors verhoogd, wat bijdraagt aan de uitholling van de heffingsgrondslag.

Tot aan 2008 kwam het voortschrijdend tienjaarsgemiddelde van de progressiefactor van de omzetbelasting vrijwel voortdurend uit op dichtbij 1.²⁰ Sinds het uitbreken van de economische crisis blijft de ontwikkeling van de consumptie van gezinshuishoudens en vooral die van de investeringen in nieuwe woningen, en daarmee de btw-grondslag, achter bij die van het bbp. De opstellers van de miljoenennota wijzen erop²¹ dat het bbp de optelsom is van de consumptieve bestedingen van gezinnen en overheid, de investeringen en het saldo van uitvoer en invoer. Nu de schamele economische groei dezer jaren nagenoeg uitsluitend is te danken aan de uitvoer, terwijl de consumptieve bestedingen teruglopen, stijgt het bbp sneller dan de consumptieve bestedingen. Die vormen een belangrijke heffingsgrondslag voor de omzetbelasting en dus blijft de ontwikkeling van de btw-opbrengst achter bij die van het bbp. Deze gang van zaken drukt de progressiefactor van de btw (tijdelijk) beneden de 1.

Belastingtegenvallers

In het begrotingsjaar 2013 blijft de opbrengst van (rijks)belastingen en premies voor de sociale verzekeringen op kasbasis 9,4 miljard euro achter bij de raming uit de *Miljoenennota 2013*. De forse tegenvaller aan de ontvangstenkant van de begroting – als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkeling – is er de oorzaak van dat het begrotingstekort over 2013 uitkomt boven de maximaal toegestane 3 procent van het bbp uit het Stabiliteits- en Groeipact. Vermoedelijk blijven de overheidsuitgaven in het lopende jaar in hun totaliteit namelijk beneden het bij de formatie afgesproken plafond.

De rijksbegroting voor 2013 rekende voor de opbrengst van (rijks)belastingen en sociale premies op 234,6 miljard euro (tabel 4, eerste kolom). Amper twee maanden nadat de begroting voor 2013 was ingediend, is de raming voor de beoogde inkomsten uit deze bronnen bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte – als gevolg van de bij die gelegenheid gemaakte beleidsafspraken – in de *Startnota 2012* opgehoogd tot 237,4 miljard euro.²² Ten opzichte van dit ijkpunt blijkt nu sprake te zijn van een omvangrijke tegenvaller, want de belasting- en premieontvangsten op kasbasis komen naar huidige inzichten uit op vermoedelijk niet meer dan 225,2 miljard euro (tabel 4, tweede kolom).²³

²⁰ Het gaat hier om de elasticiteit van de opbrengst van de indirecte belastingen ten opzichte van het bbp.

²¹ Tweede Kamer (2013-2014a), p. 99.

²² Tweede Kamer (2012-2013a), p. 23. Dit is de opbrengst op EMU-basis. De opbrengst van belastingen en sociale premies op EMU-basis werd in de *Miljoenennota 2013* geraamd op 235,4 miljard euro (Tweede Kamer, 2012-2013c, p. 14). De *Startnota* geeft geen verbijzondering van de opbrengstraming naar de opbrengst van afzonderlijke heffingen. Het regeerakkoord legt vast welke beleidsmatige lastenmutatie tijdens de kabinetsperiode cumulatief uit de bus mag/moet komen. Endogene mee- en tegenvallers bij de inkomsten lopen, normaal gesproken, in het begrotingssaldo. Dat is nu niet mogelijk, omdat Nederland over de maximale omvang van het tekort afspraken in Brussel heeft gemaakt.

²³ Op EMU-basis is de opbrengst iets hoger, te weten 225,8 miljard euro.

De tegenvallende opbrengst van rijksbelastingen en sociale premies komt allesbehalve als een verrassing. Eind mei meldde de voorjaarsnota immers al een substantiële tegenvaller van 8,8 miljard euro, ten opzichte van de stand bij de *Startnota 2012*.²⁴ Allereerst zijn de ontvangsten over het jaar 2012 uiteindelijk circa 2,5 miljard euro lager uitgekomen dan het afgelopen najaar werd verwacht. Deze tegenvaller in het vorige jaar werkt in zijn geheel door naar het niveau van de ontvangsten in 2013. Doordat de economie veel zwakker presteert dan een jaar geleden werd verondersteld, vallen de ontvangsten in het lopende jaar daarenboven ruim 6 miljard euro lager uit.

De tegenvaller bij de vennootschapsbelasting (2 miljard euro) wordt in de voorjaarsnota toegeschreven aan verliesverrekening en een minder gunstige winstontwikkeling dan eerder werd verwacht. Vooral de groei van de werkloosheid – uitkeringen zijn lager dan de eerder door werkloos geworden voormalige werknemers verdiende lonen – en de geringe stijging van de contractlonen liggen ten grondslag aan de 2,4 miljard euro lagere ontvangsten uit hoofde van de loonheffing en de inkomensheffing. De lagere ontvangsten bij de btw en de accijnzen (2,7 miljard euro) komen hoofdzakelijk op het conto van de krimpende particuliere consumptie. De btw-opbrengst staat daarnaast onder druk door de aanhoudende malaise bij de woningbouw.

Ten opzichte van de *Voorjaarsnota 2013* zijn de totale belasting- en premieontvangsten in de *Miljoenennota 2014* nogmaals neerwaarts bijgesteld, dit maal met 3,3 miljard euro. De opstellers van de nota verklaren deze uitkomst door te wijzen op de lagere groei van het nominale bbp en de minder gunstige ontwikkeling van ondernemingswinsten, werkgelegenheid, consumptie en investeringen in woningen.²⁵ Misschien is er meer aan de hand. Vooral de relatief grote tegenvaller bij de opbrengst van de winstbelasting roept vragen op. In 2011 was de winstquote van de productie in Nederland (9,7 procent) immers bijna terug op het gemiddelde niveau uit de periode 2000-2005 (11 procent).²⁶ Dat winstherstel is (nog?) niet zichtbaar in de gerealiseerde opbrengst van de vennootschapsbelasting (vpb). Ongetwijfeld beschikt een aantal belastingplichtige ondernemingen nog over (omvangrijke) compensabele verliezen. Het is evenwel goed denkbaar dat de vpb-opbrengst structureel onder druk staat door vormen van agressieve 'tax planning', waaraan een afslankende Belastingdienst onvoldoende weerwerk kan bieden. De afgelopen jaren zijn vooral veel ervaren aanslagregelaars met pensioen gegaan.

²⁴ Tweede Kamer (2012-2013b), p. 6.

²⁵ Tweede Kamer (2013-2014d), p. 13.

²⁶ Centraal Planbureau (2013b), p. 98-99. Een wisselend deel van de ondernemingswinsten is afkomstig van buitenlandse deelnemingen. Die in het buitenland behaalde winsten zijn in de regel vrijgesteld, dankzij de deelnemingsvrijstelling. Omdat hier is gelet op de winstquote van de *binnenlandse* productie, kan de oorzaak van de achterblijvende vpb-opbrengst niet liggen bij een structureel toegenomen aandeel van buitenlandse winsten in het totale resultaat van het Nederlandse bedrijfsleven.

Tabel 4. Belasting- en premieontvangsten in 2013 (kasbasis, miljoenen euro).

	Ontwerp- begroting	Vermoedelijke uitkomst	Verschil
Omzetbelasting	45.953	43.148	-2.805
Accijnzen	11.979	11.174	-805
Motorrijtuigenbelasting	3.624	3.517	-107
Belastingen op een milieugrondslag	4.724	4.594	-130
Overige indirecte belastingen	7.428	7.466	38
Loonheffing/inkomensheffing	46.204	44.362	-1.842
Vennootschapsbelasting	14.858	12.275	-2.583
Overige directe belastingen	4.607	4.639	32
Premies volksverzekeringen	41.432	41.738	306
Premies werknemersverzekeringen	53.837	52.325	-1.512
Totaal	234.646	225.238	-9.408

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013c), p. 18; Tweede Kamer (2013-2014d), p. 19.

Verder valt het op dat – dit in scherpe tegenstelling tot de lagere opbrengst van de loonheffing en de inkomensheffing – de opbrengst van de sociale premies op niveau blijft. Bij de premies voor de volksverzekeringen is zelfs sprake van een plusje. De 1,5 miljard euro lagere opbrengst van de werknemerspremies is bijna volledig beleidsmatig: werkgevers ontvangen in 2013 compensatie voor de inhaalpremie bij de sectorfondsen in latere jaren (1,3 miljard euro). Daarnaast vallen de nominale zorgpremies 0,3 miljard euro lager uit.²⁷

De forse tegenvaller bij de opbrengst van de rijksbelastingen blijkt niet van invloed op de samenstelling van de belastingmix. Net als bij de oorspronkelijk ingediende rijksbegroting voor 2013 bedraagt het aandeel van de indirecte belastingen in de totale vermoedelijke opbrengst van de rijksbelastingen 53 procent.

Hoewel in de begroting voor 2014 al rekening is gehouden met een lage waarde van de progressiefactor (circa 0,5), blijft de kans op nieuwe tegenvallers bestaan, vooral wanneer het voorziene lichte herstel van de economie vertraging zou oplopen. In dat geval zijn, om binnen het Europese begrotingsgareel te blijven, aanvullende bezuinigingen en (hoogstwaarschijnlijk) nieuwe lastenverzwaringen op handen. Het gevoerde begrotingsbeleid zou het economisch herstel dan verder belemmeren.

Uitgavenkaders

Sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994 geldt een plafond – het uitgavenkader – voor het totaal van de collectieve uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo van de begroting. Hierbij worden de relevante niet-belastingontvangsten als negatieve uitgaven beschouwd. Het totaalkader voor de uitgaven bestaat uit een dealkader voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De kaders leggen de reële uitgaven voor de gehele kabinetsperiode vast. De reële uitgaven worden van jaar op jaar omgerekend in nominale bedragen met de

²⁷ Tweede Kamer (2013-2014d), p. 14.

prijnsindex van de nationale bestedingen. Overschrijdingen van de kaders dient de verantwoordelijke minister te compenseren. Compensatie tussen de afzonderlijke disciplinesectoren is uitsluitend mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer de ministerraad daartoe besluit.

In strijd met deze begrotingsregel zijn de gebruikelijk geworden (soms zeer forse) overschrijdingen van het dekkader voor de collectief gefinancierde zorguitgaven jaar na jaar bijna routinematig weggestreept tegen meevallers bij de rijksuitgaven en de sociale uitgaven. Die meevallers waren doorgaans voldoende om de totale collectieve uitgaven beneden het plafondbedrag van het totaalkader te houden. In 2009 en 2011 is dit niet helemaal gelukt (tabel 5).

Tabel 5. Uitgavenkaders en begrotingsdiscipline (miljarden euro)^a.

	2009	2010	2011	2012	2013
Rijksbegroting in enge zin	-1,3	-3,3	-1,7	-3,4	-0,8
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	-0,3	0,3	-0,2	0,1	1
Budgettair Kader Zorg	2	2,3	2	0,9	-0,3
Totaal	0,4	-0,7	0,2	-2,4	-0,1

^a Onderschrijding (-) respectievelijk overschrijding (+) ten opzichte van het uitgavenkader.

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk (2009 t/m 2012) en Tweede Kamer (2013-2014d), p. 10.

Bij een terugblik springen vooral de omvangrijke onderschrijdingen bij de rijksuitgaven in het oog. Kennelijk slagen de departementen er telkens in om tijdens formatiebesprekingen een stuk toekomstige uitgavengroei veilig te stellen, waarop later kan worden ingeteerd.

In 2013 treden – op basis van de vermoedelijke uitkomsten – alleen de uitgaven voor sociale zekerheid buiten de oevers van het dekkader SZA. Hoofdoorzaak is de sterke groei van de werkloosheid, want de impact van de vergrijzing in de periode tot 2018 was bij de becijferingen voor de *Startnota 2012* wel voorzien. De overschrijding van het kader SZA van 1.022 miljoen euro wordt dit jaar grotendeels goedgemaakt door een voorziene onderschrijding van het kader RBG-eng met 774 miljoen euro. Een geraamde onderschrijding van het Budgettair Kader Zorg van 260 miljoen euro maakt het totaalkader voor 2013 sluitend.²⁸ Omdat de ervaring leert dat de zorguitgaven moeilijk voorspelbaar en beheersbaar zijn, ligt hier een aanzienlijk budgettair risico bij de uitvoering van de rijksbegroting in 2013 en 2014.

Herijking van de uitgavenkaders

Ook bij strikte handhaving van de kaders uit de *Startnota 2012* komt het tekort in 2014 en latere jaren hoger uit dan strookt met de Brusselse normen voor het begrotingstekort. Daarom neemt het kabinet aanvullende maatregelen, die zijn samengebond in het 6-miljardpakket. Als gevolg van de bezuinigingen uit dit pakket

²⁸ Bedragen ontleend aan de uitgaventoetsingen in: Tweede Kamer (2013-2014d), p. 10. In tabel 5, kolom 5 zijn de bedragen afgerond op miljarden euro.

komen de maximaal toegestane uitgavenniveaus beneden het oorspronkelijke uitgavenplafond voor de dekkaders te liggen. Het kabinet heeft ervoor gekozen de kaders daarom met ingang van 2014 aan te passen. Dat is niet voor het eerst. Ook in 2009 is het uitgavenkader tussentijds aangepast. Destijds zijn de fors oplopende werkloosheidsuitkeringen buiten het kader gezet, net zoals toentertijd genomen maatregelen om de economie te stimuleren. Dit legitimeerde een uitgavenpeil boven de eerder afgesproken plafonds.

De nu toegepaste 'herijking' van de kaders is niet onbegrijpelijk. Anders zou een 'vacuüm' ontstaan tussen (a) de oorspronkelijke uitgavenplafonds en (b) de als uitvloeisel van het Aanvullend pakket voortaan lagere onder elk dekkader maximaal toegestane uitgaven. Die niet voor uitgaven beschikbare lege ruimte (a-b) onder het oorspronkelijke uitgavenplafond zou steeds moeten worden toegelicht.

Afgezien van dit praktische bezwaar, zal de door zijn ambtenaren gesouffleerde schatkistbewaarder ook een strategische overweging hebben gehad. Zo'n in elk begrotingsdocument opnieuw zichtbaar vacuüm (a-b) zou *spending departments* prikkelen om extra uitgavenclaims op tafel te leggen, zodra maar enig zicht ontstaat op een feitelijk begrotingstekort van 3 procent bbp of minder. Herijking van de uitgavenkaders haalt die angel uit toekomstig begrotingsoverleg van de minister van Financiën met collega-bewindslieden.

Tabel 6 toont de samenhang tussen het totaalkader uit de *Startnota 2012* en het herijkte uitgavenkader (stand *Miljoenennota 2014*) voor de rest van de kabinetsperiode. Toekomstige overschrijdingen ten opzichte van deze nieuwe standen moeten conform de begrotingsregels onder het herijkte kader worden ingepast.

De uitgavengerelateerde maatregelen uit het Aanvullend beleidspakket brengen het maximaal toegestane uitgavenpeil in 2017 – ten opzichte van de stand *Startnota 2012* – met 3,3 miljard euro omlaag. De post 'overig' voegt daar nog 0,5 miljard euro aan toe. Het gaat bij deze post om mutaties – zoals kasschuiven – die geen onderdeel vormen van het aanvullend pakket.

Ondanks deze neerwaartse aanpassingen van samen (3,3+0,5=) 3,8 miljard euro, daalt het uitgavenplafond van het totaalkader nauwelijks. Dat komt door de 'correctie ouderenkorting', waarmee het plafond ten opzichte van de *Startnota 2012* juist met 3.350 miljoen euro wordt opgehoogd. Deze correctie houdt verband met de afschaffing van de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen met ingang van 2015. Deze MKOB is een uitkering, die momenteel de AOW aanvult. Ook de fiscale ouderenkorting verdwijnt. In de plaats van de genoemde regelingen komt een nieuwe uitkering, in de vorm van een 'kop' op de zorgtoeslag. De met deze kop gemoeide middelen zijn als uitgavenpost onder het kader SZA gebracht, omdat het ouderenkorting betreft die daar normaliter onder horen.²⁹

De berekening van de opslag op het dekkader SZA vanwege de correctie ouderenkorting roept toch wel vragen op. De meerjarenraming uit de voorlaatste begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vermeldt voor 2017 aan uitgaven voor de MKOB iets meer dan 1 miljard euro.³⁰ Hierop bezuinigt het kabinet als onderdeel van het 6-miljardpakket 750 miljoen euro. De resterende 250 miljoen euro is beschikbaar voor de Ouderencoreponent huishoudenstoelag. Daaraan

²⁹ Toelichting, desgevraagd ontvangen van het Ministerie van Financiën.

³⁰ Tweede Kamer (2012-2013d), p. 76.

wordt 3.350 miljoen euro toegevoegd, het bedrag dat nu is gemoed met de fiscale ouderenkortingen. In overeenstemming hiermee meldt de meerjarenraming uit de SZW-begroting voor 2014 voor deze nieuwe post in 2017 een uitgave van (250 + 3.350 =) 3,6 miljard euro.³¹ Volgens begrotingsregel 8 is de voorgenomen overheveling van 3.350 miljoen euro van de lastenkant naar de uitgavenkant van de rijksbegroting uitsluitend toegestaan, wanneer het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.³²

Zolang de vormgeving van de Ouderencomponent niet bekend is, valt niet na te gaan of de doelgroep van de regeling nagenoeg gelijk is aan die van de bestaande fiscale ouderenkortingen. Hoogstwaarschijnlijk is dit echter niet het geval. Een deel van de huidige algemene ouderenkorting (€ 150 per jaar) en de alleenstaande-ouderenkorting (€ 429 per jaar) zijn namelijk niet inkomensafhankelijk, de zorgtoeslag (die in 2015 opgaat in de huishoudenstoelage) is dat wel. Alle wat meer bemiddelde ouderen vallen bij de invoering van de Ouderencomponent huishoudenstoelage dus uit de boot. Daarmee is niet voldaan aan de eis die begrotingsregel 8 stelt.

Tabel 6. Uitgavenkaders (miljarden euro).

	2013	2014	2015	2016	2017
Totaalkader					
Stand <i>Startnota 2012</i>	243,7	254,2	259,5	264	266,9
Maatregelen uit aanvullend beleidspakket	0,1	-2,8	-3,6	-3,1	-3,3
Correctie ouderenkorting			3,1	3,3	3,4
Overig	-1,4	-0,2	-0,1	-1,1	-0,5
Stand <i>Miljoenennota 2014</i>	242,4	251,2	258,9	263,1	266,4

Bron: Tweede Kamer (2013-2014a), p. 106.

Bij de budgetdisciplinesectoren RBG-eng en BKZ verlaagt de saldopost 'overig' het uitgavenplafond met 1,0 miljard euro, respectievelijk 0,6 miljard euro. Alleen bij het dealkader SZA schroeft deze post het uitgavenplafond juist op, met bijna 1,1 miljard euro. Het gaat hier hoofdzakelijk om hogere uitgaven als gevolg van de oplopende werkloosheid.³³ Net zoals in 2009, wordt opnieuw een forse kaderoverschrijding 'witgewassen', die het gevolg is van de oplopende werkloosheid. De begrotingsregels voorzien op dit moment niet in tussentijdse aanpassing van de uitgavenplafonds wegens de toegenomen werkloosheid.³⁴ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had deze tegenvaller vanaf 2014 moeten opvangen door extra bezuinigingen op zijn portefeuille, dan wel bij de collega's moeten aankloppen voor compensatie, zoals voor 2013 inderdaad is gebeurd (tabel 5). Een alternatief voor de toekomst zou zijn conjuncturele tegenvallers in de werkloosheidsuitgaven bij toetsing aan het plafond voortaan buiten beschouwing te laten. De bepaling van de conjuncturele component van

³¹ Tweede Kamer (2013-2014e), p. 86.

³² Tweede Kamer (2012-2013a), p. 14.

³³ Tweede Kamer (2013-2014a), p. 105.

³⁴ De Studiegroep Begrotingsruimte (2012, p. 41) adviseerde om conjuncturele uitgaven onder de uitgavenkaders te houden. Citaat: "Het buiten de kaders plaatsen van de werkloosheidsuitgaven [...] beperkt de beheersbaarheid van de uitgaven."

de werkloosheid en van de gemiddelde uitkering per 'conjunctureel werkloze' is echter niet zo eenvoudig. Ook mutaties van de bijstandsuitgaven kennen een conjuncturele component, die nog toeneemt wanneer de maximale duur van de WW-uitkering wordt bekort. Het zal niet eenvoudig zijn veranderingen in het waterpeil van het stuwmeer met bijstandontvangers te scheiden naar conjuncturele en structurele oorzaken.

De conclusie op basis van de voorafgaande analyse luidt dat niet valt uit te sluiten dat bij de ophoging van het dekkader SZA op titel van 'technische mutaties' – bij de posten 'correctie ouderenkorting' en 'overig' gaat het samengenomen om 4,4 miljard euro – de hand is gelicht met de begrotingsregels.

Tot besluit

Voortekenen duiden erop dat de Nederlandse economie langzaam uit het dal kruipt. Zeker is dat niet. Het begrotingsbeleid remt het prille herstel af, aangezien Europese begrotingsafspraken de Nederlandse overheid dwingen tot het voeren van een procyclisch begrotingsbeleid. Tegenvallers bij de belasting- en premieontvangsten belasten het budgettaire beeld voor 2013. Onzeker is in hoeverre het aantrekken van de economie de komende jaren gepaard zal gaan met een duidelijke stijging van de progressiefactor. Zou dat niet het geval zijn, dan wordt het moeilijk om het feitelijke – en het structurele! – begrotingstekort in lijn met de Europese begrotingsafspraken omlaag te brengen. Opnieuw worden bij het trendmatig begrotingsbeleid de doelpalen bij de uitgavenkaders tijdens de wedstrijd – tussen twee kabinetformaties in – verzet. Daarbij roept de forse ophoging van het dekkader voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt vragen op.

Flip de Kam**

* Honorair hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

**Ik dank Jan Donders en verschillende medewerkers van het Ministerie van Financiën voor uitgebreid commentaar, dat mij voor veel uitglidders heeft behoed. Wim Suyker (Centraal Planbureau) hielp met nuttige vingerwijzingen. De definitieve tekst komt vanzelfsprekend uitsluitend voor mijn rekening.

Literatuur

Blyth, Mark (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.

Centraal Planbureau (2013a), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2013b), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Jacobs, Bas (2013), Macro-economische politiek voor een uitweg uit de crisis (deel I), *Economisch Statistische Berichten* 98(4669), 576-578.

Kam, Flip de (2012), De achilleshiel van de overheidsfinanciën, in: *De toekomst van de financiële functie van het Rijk: een beeld voor 2020*, Den Haag, Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering/Ministerie van Financiën, 11-22.

- Kam, Flip de (2013), Europese begrotingsafspraken remmen economisch herstel, *Economisch Statistische Berichten* 98(4669), 572-575.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument, 17 september, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 400, nr. 18 (*Startnota 2012*).
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Voorjaarsnota 2013*, 33 640, nr. 1.
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Bijlagen van de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 2.
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013*, 33 400 XV, nr. 2.
- Tweede Kamer (2013-2014a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 1.
- Tweede Kamer (2013-2014b), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 6.
- Tweede Kamer (2013-2014c), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 5.
- Tweede Kamer (2013-2014d), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Bijlagen van de Miljoenennota 2014*, 33 750, nr. 2.
- Tweede Kamer (2012-2013e), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*, 33 750 XV, nr. 2.

De economische crisis en de aanpak ervan

J.J. van Duijn*

Samenvatting

De Nederlandse economie is totaal uit balans. Er is sprake van een sterke onderbesteding, die zich uit in een recordoverschot op de betalingsbalans. De onderbesteding wordt geheel en al veroorzaakt door de bedrijvensector. De ingehouden winsten van bedrijven zijn hoger dan ooit, hun bruto investeringen bevinden zich op het laagste niveau sinds de tweede wereldoorlog. De overheid verergert het probleem van de onderbesteding door te bezuinigen en de lasten van burgers te verzwaren. In plaats daarvan zou zij de onderbesteding van de private sector moeten compenseren door de infrastructurele overheidsinvesteringen op te voeren, net zoals de Nederlandse en andere overheden bij eerdere economische crises deden. De Deltawet van 2012 en het daaruit voortvloeiende Deltaprogramma bieden daartoe alle mogelijkheden.

Trefwoorden: economische crisis, rijksbegroting, financieel-economische beleid.

Uit balans

De Nederlandse economie is totaal uit balans; meer dan ooit in de afgelopen zestig jaar het geval was. Sommige economische variabelen hebben historisch extreme waarden bereikt. De meest in het oog springende uitschieters zijn:

- *Het betalingsbalansoverschot.* Dit zal naar verwachting in 2013 op meer dan 9% van het bruto binnenlands product (bbp) uitkomen. Sinds het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met de registratie van onze nationale rekeningen begon is het saldo nog nooit zo hoog geweest (het vorige recordpercentage was 9 in 2006).
- *De werkloosheid.* Deze is nu bijna 700.000, wat volgens de nu gebruikte werkloosheidsdefinitie een absoluut record is. Als percentage van de beroepsbevolking was de werkloosheid begin jaren tachtig hoger dan de bijna 9% die het CBS nu meet. Maar per maand komen er nu gemiddeld 12.000 werklozen bij en als deze trend doorzet, zal ook het werkloosheidspercentage volgend jaar of het jaar daarna een nieuwe naoorlogse recordstand bereiken.
- *De ontwikkeling van de reële lonen.* De stijging van de urlonen blijft sinds juli 2010 ieder maand achter bij de inflatie. Een periode van drie jaar van reële loondaling is in de afgelopen zestig jaar niet voorgekomen.
- *Het reëel beschikbaar inkomen van gezinnen.* Dit zal dit jaar voor het zesde achtereenvolgende jaar dalen. Ook voor 2014 wordt een verdere daling verwacht. Het gezinsinkomen is nu lager dan in 2001. Een dergelijke langdurige daling is nooit eerder voorgekomen.
- *De individuele besparingen van gezinnen.* De spaarquote van gezinnen is sinds 2003 ieder jaar negatief geweest. Zo'n lange periode van ontsparing is nooit eerder voorgekomen. Toch zijn er nog steeds economen die beweren dat consumenten 'de hand op de knip houden'. De feiten zijn dat de knip aan het eind van het jaar leeg is en dat er ieder jaar weer minder in de knip zit. Dit verklaart de aanhoudende daling van de particuliere consumptie.
- *De spaarquote van bedrijven.* De besparingen van bedrijven, die gelijk zijn aan hun ingehouden winsten, zijn nog nooit zo hoog geweest. In 2011 bedroegen ze 11,6%

van het bbp, het hoogste percentage sinds de registratie van bedrijfsbesparingen begon (1980). Met een overheid en met gezinnen die ontsparen, worden de nationale besparingen geheel gevormd door bedrijfsbesparingen. Anders gezegd: het Nederlandse betalingsbalansoverschot slaat geheel neer in de ingehouden winsten van bedrijven.

- *De investeringsquote van bedrijven.* Gerelateerd aan het bbp ligt de bruto investeringsquote van bedrijven op het laagste niveau sinds de tweede wereldoorlog. De quote placht decennialang rond 20% te liggen, maar is nu minder dan 12%. De netto-investeringen zijn nu negatief.
- *De vennootschapsbelastingontvangsten, als percentage van loon-, inkomsten- en vennootschapsbelasting.* Bedrijven dragen steeds minder bij aan de inkomens- en winstgerelateerde belastingopbrengsten. Rond 2000 was het VpB-aandeel nog meer dan 40%, nu is het 20% - het laagste sinds de registratie begon (1980) – ondanks de sterk gestegen winsten van bedrijven. Winstbelastingtarieven in Nederland (en trouwens ook elders) zijn de afgelopen 25 jaar voortdurend gedaald.

De machtsverschuiving van arbeid naar kapitaal

Het is aan de hand van bovengenoemde extremiteiten niet zo moeilijk een diagnose te stellen. De patiënt – de Nederlandse economie – lijdt aan ernstige onderbesteding. Deze is niet het gevolg van onderbesteding door gezinnen, noch van onderbesteding door de overheid. Gezinnen zowel als de overheid ontsparen. De onderbesteding wordt geheel veroorzaakt door bedrijven, die voor recordbedragen aan winsten inhouden, in plaats van deze te investeren. Besparingen van bedrijven zijn nog nooit zo hoog geweest en bedrijfsinvesteringen nog nooit zo laag.

Het positieve gevolg van deze ontwikkeling is dat de balansen van ondernemingen zeer zijn versterkt. De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van grote, niet-financiële ondernemingen was eind 2011 (laatst bekende CBS-data) gestegen naar 45,9%, na een dieptepunt van 36,7% in 2002. De bijna 46% is het hoogste percentage sinds de registratie ervan in 1977 begon.

Achter al deze cijfers gaat een ontwikkeling schuil, die als een van de belangrijkste, zo niet allerbelangrijkste lang-cyclische bewegingen in de westerse economieën moet worden beschouwd: de machtsverschuiving van arbeid naar kapitaal. Voor kapitaal lees: het management dat zichzelf bedient en dat kapitaalverschaffers tevreden moet houden.

Deze beweging begon in de jaren tachtig en is dus al een jaar of dertig gaande. De slingerbeweging ten gunste van het kapitaal was de reactie op de omgekeerde beweging die tussen grofweg 1950 en 1980 steeds meer macht bij de factor arbeid bracht.

Een aantal factoren heeft het management van bedrijven en kapitaalverschaffers in de kaart gespeeld:

- De opvatting, die in de jaren tachtig als reactie op de ‘socialistische’ jaren zeventig begon post te vatten, dat het toelaten van meer marktwerking en het verkleinen van de rol van de overheid tot hogere welvaart zou leiden. De Britse premier Thatcher en de Amerikaanse president Reagan waren prominente vertolkers van deze opvatting. In Nederland voerde premier Lubbers zijn ‘no-nonsense’-beleid.
- De gestage verlaging van winstbelastingtarieven in vrijwel de gehele westerse wereld. In de jaren zeventig betaalden bedrijven in Nederland 48% vennootschapsbelasting. Nu is het tarief 25%. De belastingdruk is verschoven van

bedrijven naar gezinnen. In Europa is na de invoering van de euro, die voor de eurolanden een einde betekende van het monetair beleid als concurrentiewapen, het VpB-tarief een belangrijk instrument van landen geworden om buitenlandse bedrijven aan te trekken. Hiermee werd de neerwaartse spiraal in de tariefsontwikkeling nog eens versterkt.

- De politiek van loonmatiging als reactie op de sterke stijging van de werkloosheid aan het begin van de jaren tachtig. In Nederland is het markeringspunt het Akkoord van Wassenaar van november 1982. Ook elders werden lonen gematigd en bleef de stijging ervan vaak achter bij de toename van de arbeidsproductiviteit. De verschuiving in de inkomensverdeling is zichtbaar in de arbeidsinkomensquote (AIQ). In de decennia dat arbeid machtiger werd, steeg deze in Nederland van 71 in het midden van de jaren vijftig naar bijna 96 in 1981. De omgekeerde beweging voltrok zich vooral in de jaren tachtig, toen de AIQ terugging naar 80. In tijden van crisis wordt door werkgevers nog steeds als eerste om loonmatiging geroepen. Niet onbelangrijk is dat een land als Duitsland zijn sterke concurrentiepositie van de laatste tien jaar ook mede aan loonmatiging heeft te danken. In de zuidelijke landen van het eurogebied stegen de lonen harder dan in Duitsland.
- De voortdurende rentedaling, die het aantrekken van vreemd vermogen steeds goedkoper maakte en die via het hefboomeffect ('leverage') het rendement op het eigen vermogen verhoogde. De rentedaling was het gevolg van lagere inflatie – die zelf weer terug te voeren was op de geringe stijging van de arbeidskosten, dus van de lonen – en het gevolg van het beleid van centrale banken, die in tijden van recessie de korte rentes veel meer verlaagden dan zij ze in tijden van hoogconjunctuur verhoogden. De 'bias' naar renteverlaging heeft nu geresulteerd in korte rentes die in de westerse landen net boven nul liggen. Centrale banken hebben zich ontwikkeld tot vrienden van het grootkapitaal, en tot vijanden van de werkende klasse, die zijn spaarcenten moet uitzetten tegen een rente die lager is dan de inflatievoet.

Met de nu dertig jaar durende verschuiving van de macht van arbeid naar kapitaal is een onhoudbare situatie ontstaan: de pendule is veel te ver doorgesloten. De hond (het bedrijfsleven) bijt nu in zijn eigen staart (toekomstige winsten). Doordat te weinig inkomen naar arbeid gaat en teveel naar het kapitaal, wordt de koopkracht van gezinnen aangetast. Dit gebrek aan koopkracht schaadt de afzetmogelijkheden van bedrijven, waardoor op den duur ook de bedrijfswinsten onder druk komen. Tegelijkertijd leidt het gebrek aan groeimogelijkheden ertoe dat bedrijven in eigen regio steeds minder investeren, wat het macro-economisch perspectief verder verslechtert. De vluchtroute voor bedrijven is het buitenland. Daar zouden nog groeikansen zijn. Het CBS rapporteert dat het aantal exporterende bedrijven in Nederland is gestegen van bijna 90.000 in 2009 naar 126.000 in 2012, een stijging van ruim 40% in drie jaar tijd. Maar CBS-cijfers laten ook zien dat de waarde van de uitvoer in de eerste helft van 2013 niet is gestegen, en dat die naar Amerika en Azië is gedaald. Dat de uitvoer naar Europa stabiel bleef, heeft waarschijnlijk te maken met de doorvoer van goederen, die in Rotterdam en op Schiphol aankomen en weer worden uitgevoerd. Ongeveer 45% van de Nederlandse goederenexport bestaat uit wederuitvoer. Op dat deel van de uitvoer wordt maar heel weinig verdiend.

De waarde van de Nederlandse uitvoer is een stuk hoger dan de waarde van de binnenlandse gezinsconsumptie, maar als we van de export de wederuitvoer aftrekken, zijn beide ongeveer even belangrijk. De Nederlandse economie kan niet floreren als de consumptieve bestedingen voortdurend achterblijven.

Het kabinet verergert het probleem

Tot de extremiteiten die eerder in dit artikel werden opgesomd, behoren niet de overheidsfinanciën en de staatsschuld, ook al zijn er genoeg politici die ons dat voortdurend willen doen geloven. Het Nederlandse begrotingstekort schommelt tussen 3 en 4%. De staatsschuld komt volgens de *Macro Economische Verkenning 2014* van het Centraal Planbureau dit jaar uit op 75,0% van het bbp, om volgend jaar te stijgen naar 76,3%. Ongetwijfeld zullen de percentages uiteindelijk anders zijn, maar dit zijn de orden van grootten.

Van 1980 tot en met 1990 had Nederland een begrotingstekort, dat ieder jaar op één na (1985) groter was dan 4% en dat over die elf jaar gemiddeld 4,9% bedroeg. Let wel: dit waren de jaren van 'no-nonsense'-premier Lubbers en de strenge saneerder Ruding. Het tekort was hoger dan nu, maar dit leidde niet tot economische rampspoed. De economie herstelde zich keurig van de diepe recessie van begin jaren tachtig. Het verschil tussen toen en nu is dat er toen nog geen euro was en ook geen Stabiliteits- en Groeipact (SGP), dat de waardevastheid van de Europese eenheidsmunt moest waarborgen. De eis dat het begrotingstekort van een euroland hoogstens 3% mocht bedragen, ongeacht de mate van over- of onderbesteding in de particuliere sector, bestond nog niet. Kabinetten konden naar eigen inzicht en binnen de politieke mogelijkheden handelen en de Nederlandse economie kwam er weer helemaal bovenop.

Evenmin is de Nederlandse staatsschuld extreem hoog. Dit jaar bestaat het Koninkrijk der Nederlanden 200 jaar. Niet om het probleem van nu te bagatelliseren, maar gedurende 138 van die 200 jaar was de staatsschuld als percentage van het bbp hoger dan zij nu is. In die 200 jaar werd Nederland van een arm tot een heel rijk land, gedurende tweederde van die jaren een schuld met zich meedragend die groter was dan nu.

Ook vergeleken met andere landen heeft Nederland geen buitengewoon hoge staatsschuld. De ons omringende landen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Frankrijk) hebben alle een staatsschuld die in relatie tot het bbp hoger is dan de Nederlandse. Nederland zit ver onder het Europees gemiddelde.

Het is ook niet zo dat de Nederlandse overheid onder zware rentelasten gebukt gaat. De rente die moet worden betaald is lager dan die in de geschiedenis van het Koninkrijk en zijn voorgangers ooit was. In 2012 betaalde Nederland 1,6% van het bbp aan rente over zijn staatsschuld. Dat percentage is in de afgelopen twintig jaar voortdurend gedaald. In 1992 was het nog 5. Hoewel de schuld van de overheid na het uitbreken van de bankencrisis sterk is opgelopen, heeft die toename er niet toe geleid dat beleggers een hogere rentevergoeding op staatsleningen zijn gaan vragen. Sinds de zomer van 2008 is de 10-jaarsrente gedaald van 4,8% tot een dieptepunt van 1,5% in de zomer van 2012.

De enige reden waarom de Nederlandse regering probeert op krampachtige wijze het begrotingstekort onder 3% te duwen, is omdat dit nu eenmaal het percentage is dat in het SGP is vastgelegd en omdat Rutte c.s. er voortdurend op hebben gehamerd dat andere landen zich aan de 3%-regel moesten houden. Nu is het dus onze beurt.

Inmiddels zijn de meeste economen het er wel over eens dat 3% een volslagen willekeurig getal is. Voor een land met een structureel betalingsbalanstekort is een 3% overheidstekort te hoog, voor een land met een structureel betalingsbalansoverschot in de orde van grootte van het Nederlandse (rond 8%) is er bij een begrotingstekort van 3% nog steeds sprake van forse onderbesteding.

De defensielijn van de 'preciezen' is dat er in internationaal verband alleen met simpele getalsafspraken valt te werken (waarbij het dan kennelijk niet uitmaakt als het opvolgen van die simpele afspraken tot een record aantal werklozen leidt) en dat we volgende generaties niet met onze schulden mogen opzadelen.

Als dat laatste argument enige geldigheid heeft, betekent het dat Nederlandse (en andere) regeringen al honderden jaren een volstrekt foutief beleid voeren. Er is altijd staatsschuld geweest en schulden worden al eeuwen lang door volgende generaties afbetaald. Het is zelfs zo dat overheden (waaronder die van de provincie Holland in de 18^{de} eeuw) soms schuldpapier uitgaven niet omdat ze het geld hard nodig hadden, maar om beleggers de gelegenheid te geven hun middelen veilig bij een eersteklas debiteur te stallen.

De tragiek van het Stabiliteits- en Groeipact is dat het noch groei, noch stabiliteit heeft gebracht, waar die voor de inwerkingtreding ervan in 1997 wel bestonden. Het SGP heeft tot grote verdeeldheid tussen en binnen de Europese landen geleid, en het is mede verantwoordelijk voor het zeldzaam zwakke herstel van Europa na de recessie van 2009. In de vijf jaar sinds de val van Lehman Brothers is de economie van de Verenigde Staten, waar de bankencrisis begon, met 6% gegroeid, terwijl die van de eurozone met 2% gekrompen is.

In Nederland verergert het kabinet het probleem van de zwakke binnenlandse economie door de lasten van burgers te verzwaren en de publieke voorzieningen te verminderen. De btw-verhoging van 19 naar 21% is een voorbeeld. De hogere inflatie die daarvan het gevolg was, betekende een daling van het reëel beschikbaar inkomen van gezinnen, wat zich vervolgens vertaalde in minder particuliere consumptie. Het bevriezen van ambtenarensalarissen en het reduceren van overheidspersoneel heeft hetzelfde effect voor de beschikbare inkomens. Dat beetje groei dat er nog was, is door overheidsbezuinigingen de nek omgedraaid.

Het kabinetsbeleid treft gezinnen, die het al moeilijk hebben, maar ontziet bedrijven. Het kabinet mikt daarmee geheel en al op een herstel in de landen waarnaar wij exporteren en legt daarmee het lot van de Nederlandse economie in buitenlandse handen.

Overheidsinvesteringen als antwoord op de crisis

Nu gezinnen niet kunnen besteden en bedrijven niet willen besteden, dient de overheid haar taak als hoeder van het algemeen belang te vervullen. Anders dan de minister van Economische Zaken (geen econoom) en de vorige minister van Financiën (ook geen econoom) beweerden, is de overheid niet "als een gezin, dat ook zijn huishoudboekje op orde moet hebben." Dat is de overheid nu precies niet. De overheid is complementair aan de particuliere sector. Laat de laatste het afweten – in dit geval zijn het de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de omvangrijke onderbesteding in Nederland – dan dient de overheid in te grijpen en te compenseren.

Overheidsbestedingen bestaan uit twee onderdelen: overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. De overheidsconsumptie bestaat ook weer uit twee delen: de

échte overheidsconsumptie en de consumptieve uitgaven, die de overheid betaalt, maar die rechtstreeks aan gezinnen ten goede komen. Het CBS gebruikt voor het eerste deel de term 'collectieve consumptie door de overheid' en noemt het tweede 'individuele consumptie door de overheid'. Wat de overheid voor ons betaalt, is veel harder gegroeid dan wat zij zelf consumeert. In de jaren zeventig was de collectieve overheidsconsumptie groter dan de individuele. Anno 2013 is de balans omgeslagen en bestaat meer dan 60% van de totale overheidsconsumptie uit uitgaven die direct aan individuen ten goede komen. Het gevolg is dat wat het CBS de 'werkelijke individuele consumptie' noemt, veel groter is dan de consumptie van gezinnen zoals die traditioneel in de *Nationale Rekeningen* wordt verantwoord, terwijl de echte overheidsconsumptie veel kleiner is dan zij op het eerste gezicht lijkt te zijn.

Toch is het geen goed idee om de onderbesteding in de Nederlandse economie via meer overheidsconsumptie te verminderen. De taak van de overheid is veel eerder om het productief vermogen van de economie voor de toekomst te vergroten dan om de consumptie in het heden te doen toenemen. De onderbesteding in Nederland wordt ook in veel sterkere mate veroorzaakt door een tekort aan investeringen (in dit geval van bedrijven) dan door een tekort aan consumptieve bestedingen. De overheid zou dus juist zijn investeringsbudget moeten opvoeren. Het doen van infrastructurele investeringen behoort tot de kerntaken van de overheid, iets wat Adam Smith in 1776 al wist. De publieke infrastructuur behoort tot de belangrijkste collectieve goederen van een maatschappij, want zij bepaalt het productief vermogen van de economie. Het wezenskenmerk van collectieve goederen is dat deze niet individualiseerbaar zijn. Dat betekent dat alleen de overheid ze kan leveren en dat zij de productie ervan uit de collectieve middelen moet financieren, dan wel leningen kan uitschrijven indien de uitgaven een investeringskarakter hebben.

Decennialang is in Nederland begrotingsbeleid gevoerd op basis van de Comptabiliteitswet van 1927, die een onderscheid maakte tussen de 'gewone dienst' en de 'buitengewone of kapitaaldienst'. Uitgaven die onder de eerste categorie vielen, moesten door lopende inkomsten (voornamelijk belastingontvangsten) worden gedekt, terwijl voor de uitgaven van de laatste categorie leningen op de kapitaalmarkt mochten worden aangegaan. In de loop der naoorlogse jaren is het maken van deze tweedeling in onbruik geraakt, hoewel er heldere economische redenen waren en zijn om het onderscheid tussen gewone en kapitaaldienst juist wel te maken. Consumptie moet uit lopende inkomsten worden betaald, voor investeringen mag worden geleend. Op dit punt is er wel een parallel met de particuliere sector, maar die parallel wordt nu weer niet getrokken. De meeste ondernemingen waren niet ver gekomen als ze voor hun investeringsuitgaven niet hadden kunnen lenen. Historisch hebben overheden ook zo gehandeld. Voor de totstandbrenging van grote infrastructurele werken werd op de kapitaalmarkt geleend.

In het algemeen geldt dat de overheid tegen een lagere rente kan lenen dan welke andere partij ook. Nu geldt bovendien dat de rente waartegen voor langere looptijden geleend kan worden, lager is dan ooit in de geschiedenis het geval was.

Sinds de depressie van de jaren dertig zijn overheidsinvesteringen ingezet om economische crises te bestrijden. Dit gebeurde in de Verenigde Staten (Tennessee Valley Authority, Hoover Dam), in Duitsland (aanleg Autobahnen), maar ook in Nederland. De Zuiderzeewerken (Afsluitdijk, Noordoostpolder) zijn werken van de jaren dertig. Met publieke werken ('werkverschaffing') als de bouw van voetbalstadions

(onder andere in Den Haag, Den Bosch en Nijmegen) en de aanleg van het Amsterdamse Bos en de Bosbaan werd de economische crisis te lijf gegaan.

Gedurende de crisis van de jaren dertig bedroegen de overheidsinvesteringen 4 tot 7% van het Nederlandse bbp. Tijdens de uitvoering van de Deltawerken in de jaren zestig liepen ze op van 3½ tot 5½% van het bbp. Sinds het midden van de jaren tachtig heeft Nederland echter niet meer dan 3 tot 3½% van zijn bbp aan overheidsinvesteringen uitgegeven.

Nu is op 1 januari 2012 een nieuwe Deltawet van kracht geworden. Die wet is een uitvloeisel van het advies van de Deltacommissie, onder leiding van oud-minister Veerman, dat in 2008 aan de toenmalige premier Balkenende werd aangeboden. In dat advies werd gepleit voor een nieuw Deltaprogramma, dat Nederland op lange termijn, rekening houdend met klimaatverandering en zeespiegelstijging, tegen het water zou beschermen en de drinkwatervoorziening veilig zou stellen. Ten behoeve van de uitvoering van het nieuwe Deltaprogramma is een Deltafonds in het leven geroepen, waarin vanaf 2020 jaarlijks tenminste € 1 miljard gestort zal worden. Een Deltacommissaris is belast met het opstellen van het Deltaprogramma. Jaarlijks worden door hem programmavoorstellen aan het parlement gedaan.

Het betreft hier infrastructurele werken, waarvan iedereen overtuigd is dat ze uitgevoerd moeten worden en waarvoor geldt dat de betreffende investeringen alleen in opdracht van de overheid kunnen worden gedaan. Het gaat om klassieke collectieve goederen: de dijken, zeekeringen, sluisen en dammen die Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging moeten beschermen.

Het lijkt een kans voor open doel om in tijden van ernstig tekortschietende investeringen, met een programma dat er al is en dat hoe dan ook uitgevoerd moet gaan worden, de betreffende overheidsinvesteringen in de tijd naar voren te halen om zo een tweeledig doel te dienen: de onderbesteding van nu bestrijden en Nederland en zijn economie toekomstbestendiger te maken. Zoals Nederland tijdens de crisis van de jaren dertig de Zuiderzeewerken uitvoerde, zou het deze crisis moeten aangrijpen om de nieuwe Deltawerken versneld uit te voeren.

Het voordeel van de infrastructurele investeringen die daarmee gemoeid zijn, is dat heel weinig van de uitgaven weglekken naar het buitenland. Watermanagement is een van de speerpunten van de Nederlandse economie. De kennis is hier voorhanden en de bedrijven die de werken kunnen uitvoeren, zijn Nederlands. Anders dan bij extra bestedingen in de consumptieve sfeer (voorbeeld: de oproep van premier Rutte om de oude auto voor een nieuwe in te ruilen), komen deze uitgaven Nederlandse bedrijven en Nederlandse werkgelegenheid ten goede.

Een van de vele gebreken van de 3%-eis van Brussel is dat deze geen enkel onderscheid maakt tussen tekorten, die ontstaan als gevolg van overheidsinvesteringen en tekorten, die een gevolg zijn van overheidsconsumptie en inkomensoverdrachten. De regel zou moeten zijn dat overheden, structureel gezien, minstens een sluitende begroting hebben waar het hun consumptieve uitgaven betreft, maar tekorten kunnen aangaan, en dus op de kapitaalmarkt kunnen lenen, voor de financiering van hun investeringsuitgaven. Hoe wonderlijk de wegen van EU-politici en Brusselse bureaucraten ook zijn, men kan zich niet voorstellen dat zij blind zijn voor door de tijd heen ontwikkelde economische inzichten, die hun effectiviteit tijdens eerdere crises hebben bewezen.

In plaats van de crisis te verergeren, zoals zij nu doet, zou de regering met een constructieve aanpak ervan kunnen komen. Als zij niet in de door haar zelf gegraven Europese kuil was gevallen, had zij dat waarschijnlijk ook wel gedaan. De oplossing ligt immers voor het grijpen.

Jaap van Duijn

* Jaap van Duijn (1943) was van 1983 tot 2005 verbonden aan de Robeco Groep, waar hij als CIO verantwoordelijk was voor de financiële beleggingen. Hij was hoogleraar algemene economie aan de Interfaculteit Bedrijfskunde in Delft en buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en de EUR. Van Duijn vervult nu bestuurs- en toezichhoudende functies, onder meer bij het Nationaal Groenfonds en beursonderneming Value8.

Meeliften in de mist

W. D. Bolhuis*

Samenvatting

De *Miljoenennota 2014* leest als een trein. Het document heeft een logische en coherente argumentatie, zoals een goed beleidsstuk in elkaar moet zitten. Hetzelfde geldt voor de *Macro Economische Verkenning 2014*. Toch bestaan er reële neerwaartse risico's voor de Nederlandse economie en de rijksbegroting. Op basis van recente CPB-rapportages en CBS-statistieken beschrijf ik drie onzekerheden voor de Nederlandse economische ontwikkeling in 2014. De titel van deze bijdrage is *Meeliften in de mist*, refererend aan het typisch Nederlandse 'meeliften' op het buitenland via de export en de binnenlandse 'mist' over de ontwikkeling van binnenlandse bestedingen, investeringen en gevolgen van tekortreducerende maatregelen. Dit stuk dient gelezen te worden als een beschouwing over de onzekerheden, die altijd kleven aan cijfers en beschouwingen in een Miljoenennota en de MEV.

Trefwoorden: Rijksbegroting, economische prognoses.

Meeliften op het buitenland

De uitvoer is van groot belang voor Nederland in 2014, aangezien de export nog de enige goed werkende motor van de economie is. Waar het bbp in 2012 kromp met 1,2%, had alleen de uitvoer een opwaarts effect van 0,4%-punt (CBS, 2013). De krimp werd grotendeels veroorzaakt door de afname van de particuliere consumptie, investeringen in bedrijven en woningen, en in kleinere mate door teruggeschoefde overheidsbestedingen. Tabel 1 laat zien dat dit algemene beeld voor zowel 2012 als 2013 geldt. Voor 2014 is het CPB positiever over de binnenlandse bestedingen en de export, dit verklaart de geraamde groei van het bbp met 0,5%. Groei moet komend jaar weer vooral van de export komen, omdat de particuliere consumptie, de grootste component van het bbp, krimpt en overheidsuitgaven en investeringen slechts mondjesmaat toenemen (CPB, 2013b).

Tabel 1. BBP opbouw van Nederland op basis van de MEV 2014.

BBP-opbouw (2014: € 613 mrd)	2014 mrd (€)	2014 BBP (%)	2012 volume- mutatie (%)	2013 volume- mutatie (%)	2014 volume- mutatie (%)
Particuliere consumptie (C)	278	45	-1,6	-2,25	-1
Overheidsbestedingen (O)	174	28	-0,7	-1	0,5
Investerings (incl woningen) (I)	98	16	-4	-9	1,75
Uitvoersaldo (incl energie) (Ex-Im)	64	10	3,2	2,75	3,5

Met die belangrijke rol voor de uitvoer is het hoopvol dat de groeivoorspellingen voor de Eurozone positiever worden. In het tweede kwartaal van 2013 groeide de Eurozone na twee kwartalen van krimp met 0,3% (Eurostat, 2013). De OESO raamt voor de Eurozone in 2013 een groei van 0,1% en voor 2014 van 1,5% (OESO, 2013a). Het IMF

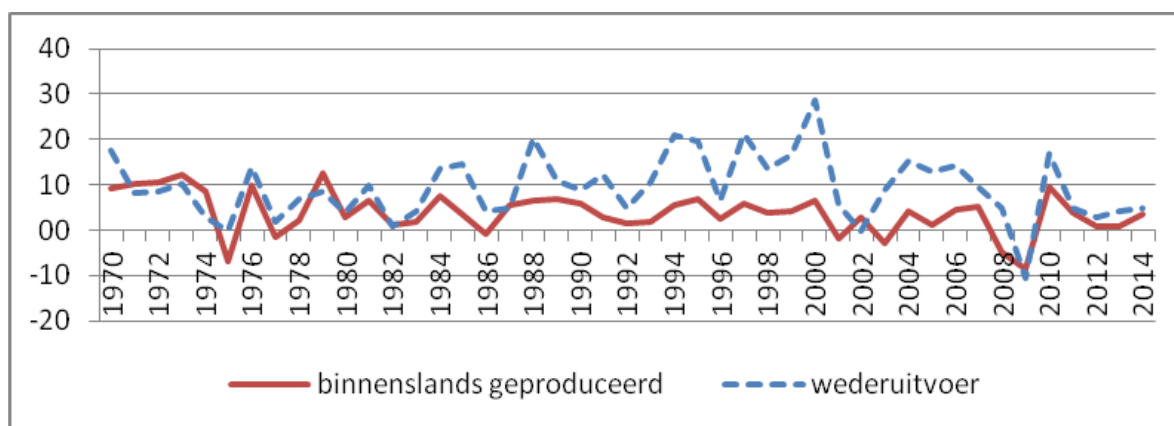
(2013) voorziet een aantrekkende groei voor de Eurozone in 2013 van 0,4% en in 2014 van 1,1%. Mondiaal trekt de handel zelfs meer aan. De wereldhandel groeit in 2013 met 4,9% en in 2014 met 6,3% (OESO, 2013a). Vooral de uitstekende groeivoorzichten voor de opkomende Aziatische economieën zetten dit positieve beeld neer. Hoewel lager dan in voorafgaande jaren, is hun jaarlijkse gemiddelde bbp-groei de komende periode een indrukwekkende 6,9% (OESO, 2013b).

Wat zijn dan de neerwaartse risico's betreffende het meeliften op het buitenland? Ik zie er twee. Ten eerste zijn bij deze positieve handelscijfers al grote vraagtekens te zetten. Het CPB meldt in de *MEV 2014* expliciet dat de OESO en het IMF in 2011, 2012 en 2013 het wereldwijde groeiherstel hebben overschat (CPB, 2013b: 25). Aangezien het CPB zich voor de raming van de relevante wereldhandel op OESO- en IMF-cijfers baseert, zijn de rooskleurige veronderstellingen doorgesijpeld in de assumpties van de Nederlandse regering onder de laatste drie miljoenennota's. Voor 2014 kan weer een overschatting zijn gemaakt, wat praktisch tot gevolg heeft dat de toename van de wereldhandel, export en economische groei, waar de laatste miljoenennota zich op baseert, geen werkelijkheid worden. Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen drie jaar, mag deze mogelijkheid niet worden uitgesloten. Belangrijke onzekere factor is het ruime monetaire beleid wereldwijd, dat nu nog leidt tot lage rentes, economische groei, en overslaat naar vraag naar onze export. De (suggestie tot) afbouw van dit monetaire beleid of het schuldenplafond in de Verenigde Staten kan de wereldeconomie echter sterk negatief beïnvloeden (CPB, 2013b). Lange rentes liepen voor de zomer al op toen FED-voorzitter Bernanke een langetermijnperspectief naar normale monetaire omstandigheden uitsprak (DNB, 2013). ECB-president Draghi moest aankondigen dat de beleidsrentes in het eurogebied voor een lange periode laag blijven en zelfs verlaagd kunnen worden, om onrust op financiële markten te temperen. Nu is daar nog de ruimte voor, wegens het zwakke herstel van de Eurozone en de lage inflatie, maar wat gebeurt er als de ECB in 2014 een (suggestie tot) afbouw van monetaire verruiming of lage beleidsrentes doet? Monetaire afbouw heeft in de uitloop van de Grote Recessie snelle en heftige negatieve effecten, ondanks goede onderliggende redenen als het herstel van de economie, de huizenmarkt en de arbeidsmarkt, en kan de Nederlandse export drukken. Het is een neerwaarts risico.

Het tweede neerwaarts risico is technischer van aard: het gaat om de mate van profijt dat Nederland heeft bij een aantrekkende wereldhandel. Onze economie vaart niet op alle groei mee. Het CPB verwacht dat de relevante wereldhandel in 2013 met 1,5% toeneemt en in 2014 met 3,75% (CPB, 2013b). De Nederlandse export is begrijpelijkerwijs nog steeds gericht op West-Europa en Duitsland (CBS, 2013). Ruim 56% van de geëxporteerde Nederlandse toegevoegde waarde gaat naar de EU en minder dan 10% naar de BRIC-landen. Ons buurland Duitsland laat een ander patroon zien: 41% van de geëxporteerde toegevoegde waarde gaat naar de Europese Unie en bijna 15% naar de BRIC-landen. Het aandeel BRIC-landen stijgt wel voor Nederland, maar we blijven duidelijk achter bij Duitsland en Europa. Het aandeel BRIC-landen in onze uitvoer is bijna twee keer zo klein als het gemiddelde in de EU. Alleen Ierland, Portugal, Luxemburg, Malta en Griekenland vervoeren een kleiner deel van hun export naar BRIC-landen (CBS, 2012a). Dit is begrijpelijk gelet op onze geografische ligging, maar verontrustend, aangezien de grootste winstkansen via de uitvoer naar deze

opkomende economieën liggen. Een tegenargument zou kunnen zijn dat Nederland goed verdient als toeleverancier van intermediaire producten aan Eurolanden die naar de BRIC-landen exporten. Maar ook indirect profiteert Nederland ondergemiddeld van de export van Eurolanden naar de BRIC-landen (Groot, Lejour & Gerritsen, 2011). Zorgwekkend in dit verband is dat Nederland zijn positie als belangrijke toeleverancier van Duitsland naar het lijkt mondjesmaat kwijtraakt, terwijl ons buurland wel sterk profiteert van de Chinese consument (CBS, 2013).

Grafiek 1. De ontwikkeling van het volume binnenlandse geproduceerd en wederuitvoer in de Nederlandse export.



De mate waarin Nederland profiteert van een aantrekkelijke wereldhandel is ook afhankelijk van de compositie van de uitvoer. Grafiek 1 laat het 'Nederlandse exportprobleem' zien. Sinds de jaren tachtig is de groei van binnenlands geproduceerde exportproducten uit de pas gaan lopen – achtergebleven – bij de sterke toename van de wederuitvoer. Sinds 2011 krimpt de binnenlands geproduceerde export zelfs geregeld. Dit betekent niet dat Nederland niet zelf produceert, maar wel dat het gestegen exportvolume in de afgelopen decennia grotendeels komt uit toegenomen doorvoer. Dit heeft consequenties voor het verdienenmodel van de export. Hoewel de waarde van de wederuitvoer de afgelopen twintig jaar vervijfvoudigde en de totale uitvoer groeide van 56% bbp naar 69% bbp, bleef de bijdrage van de export aan de Nederlandse bbp-groei nagenoeg constant op 30% (CBS, 2012c). Door het grote aandeel wederuitvoer (46%) verdient Nederland per eenheid product relatief weinig aan zijn export. Aan elke euro wederuitvoer verdient het 8 cent, terwijl aan binnenlands geproduceerde export 54 cent wordt verdiend (CBS, 2012b). Binnen de categorie binnenlands geproduceerd houdt Nederland veel meer over aan een euro dienstenuitvoer (76 cent) dan aan de export van goederen (59 cent). Het aandeel van de industrie - steeds meer gespecialiseerd in hoogwaardige, technologische- en kennisintensieve producten - krimpt. De toegevoegde waarde komt in de laatste decennia grotendeels uit de dienstensector met menselijk kapitaal, vooral de zakelijke dienstverlening (CPB, 2008). Uit de dienstensector komt nu bijna de helft (47%) van de uitgevoerde toegevoegde waarde, omdat ook zij exporteurs toelevert en ondersteunt (ING, 2013). Het neerwaartse risico is dat het Nederlandse bbp niet meer zo simpel lijkt mee te liften op de wereldhandel als vroeger, door de grote oriëntatie op de Europese afzetmarkt en de veranderde compositie van de export (CBS, 2013).

Mist rondom particuliere consumptie en investeringen

Er hangt grote mist rondom de ontwikkeling van de particuliere consumptie en investeringen in bedrijven en woningen in 2014. Tabel 1 liet het belang van de particuliere consumptie en investeringen zien: de exportmotor alleen is niet krachtig genoeg om het bbp te laten groeien, als de consumptie en investeringen met hun gezamenlijk zwaardere gewicht krimpen. De neerwaartse risico's zijn aanzienlijk: van de neerwaartse bbp-bijstelling van 2,1%-punt in 2011-2013 kon bijna 1%-punt op het conto worden geschreven van tegenvallende particuliere consumptie (Van der Horst & Kranendonk, 2013). Na onderzoek beschrijft het CPB twee hoofdredenen voor de tegenvallende consumptie in de laatste jaren: het reëel beschikbaar inkomen kwam lager uit dan geraamd en huishoudens waren voorzichtiger dan geraamd (CPB, 2013b: 30). De contractloonstijging blijft achter bij de inflatie en lastenverzwaringen, omdat werkgevers in deze crisis op loonkosten willen besparen. Tevens reageren huishoudens in de huidige crisis sneller op een daling van het uitkerings- en arbeidsinkomen door minder te consumeren dan in voorgaande recessies. Er wordt minder en korter ingeteerd op vermogen: individuele besparingen, hoewel nog steeds negatief, vallen hoger uit (CPB, 2013b: 81). Ook speelt een rol dat er minder kredietverlening is, de (werk)toekomst zeer onzeker en een grotere wens bestaat om buffers aan te houden of hypotheek af te lossen. Dit beziend, komt de vraag op waarom het CPB nu raamt dat de particuliere consumptie in 2014 reëel slechts 1% zal krimpen, aangezien het 6-miljard-pakket en de aanvullende Begrotingsafspraken 2014 weer nullijnen en lastenverzwaringen bevatten.

Tabel 2. Huishoudelijke consumptie en inkomen op basis van MEV 2014.

	2012	2013	2014
<i>Consumptie</i>			
Vaste lasten	2,1	2,5	1,5
Overige consumptie	-2,8	-3,75	-1,75
Totale consumptie	-1,6	-2,25	-1
<i>Reëel beschikbaar inkomen</i>			
Arbeidsinkomen	-2,7	-4	-1,5
Uitkeringsinkomen	0,4	0	0,25
Overig inkomen	-4,4	-0,75	4,75
Totaal reëel beschikbaar inkomen	-2,3	-2,25	0,25

Bron: MEV 2014, p. 31

Tabel 2 laat zien hoe het CPB tot deze voorspelling van -1% komt. Meteen vallen de positieve assumpties op. Ten opzichte van 2012 en 2013 gaan de vaste lasten niet zo sterk omhoog en wordt de overige consumptie niet zo snel en sterk afgebouwd. Ook stijgt het totaal reëel beschikbaar inkomen, terwijl het in 2012 en 2013 veel harder onderuit ging dan het CPB vooraf inschatte. Dit komt door de verwachting van een minder dalend arbeidsinkomen en een grote groei van het overig inkomen (rente en dividend), beide door de aantrekkende economie. Het CPB waarschuwt in de MEV 2014 zelf al voor twee neerwaartse risico's betreffende de consumptie (CPB, 2013b: 29).

Misschien sparen huishoudens net als in voorafgaande jaren meer van hun inkomen dan is verondersteld, dit om kortingen op pensioenaanspraken en vermogensverliezen in de eigen woning - ongeveer 30% van de hypotheek is inmiddels hoger dan de waarde van de woning (DNB, 2013: 16) - te compenseren. En misschien reageren huishoudens, net zoals in voorafgaande jaren, snel en sterk op een daling van hun beschikbaar inkomen, terwijl het CPB voor 2014 de traditionele assumptie van een met een half jaar vertraagde gedragsreactie hanteert. Al met al heeft het CPB zijn veronderstellingen onderliggende de raming 2014 niet aangepast naar aanleiding van de achtergrondstudie naar oorzaken voor de mindere trefzekerheid in 2011-2013 (Van der Horst & Kranendonk, 2013: 16). Dit is een serieus neerwaarts risico.

Investerings hebben, zoals tabel 1 liet zien, een minder groot gewicht in de Nederlandse economie, maar zij zijn belangrijk omdat investeringen indirect terugkomen via de consumptie (vooral in woningen) en zij zijn essentieel voor de potentiële structurele groei van het bbp. Het is daarom zorgelijk dat het volume van investeringen in Nederland structureel daalt en zich half 2013, door de crisis, op een historisch dieptepunt bevond (Leering & Vissenberg, 2012; CBS, 2013b). Sinds 2009 is de kredietgroei aan Nederlandse bedrijven en huishoudens sterk gedaald, maar per saldo gelukkig nog positief (halverwege 2013). De hoeveelheid uitstaand krediet als aandeel van het Nederlandse bbp is de laatste jaren ongeveer constant. De Nederlandsche Bank (DNB, 2013) waarschuwt echter dat banken ervoor kunnen kiezen, hun balansen te versterken door de uitstaande leningen af te bouwen. Ook zijn de kredietrisico's door oplopende werkloosheid en het groeiend aantal bedrijfsfaillissementen toegenomen, waardoor banken de kredietvoorwaarden hebben aangescherpt en de kredietgroei drukken. De mindere kredietgroei tempert het economisch herstel naar schatting van de DNB met 2-4%-punt, en dit komt bovenop de afgenomen kredietvraag vanuit de markt door de recessie. Ander studies komen uit op een beperking van 1-3%-punt (Van der Veer, 2013).

DNB bereikt nu echter signalen dat het volume bedrijfsleningen het afgelopen jaar is verkleind om aan de kapitaaleisen te voldoen (DNB, 2013). Het is logisch dat Nederlandse banken na twee jaren van economische krimp hun bedrijfsvoering aanpassen, aangezien een neerwaartse groeibijstelling van 1,25%-punt bankwinsten naar schatting 1,4 miljard lager doet uitvallen (Bolt et al, 2013). Banken zijn miljarden misgelopen en dit heeft gevolgen gehad voor hun bufferkapitaal. Tot op heden staat de kredietverlening in Nederland met zijn positieve saldo er beter voor dan het Eurogebied, waar het uitstaand bankkrediet in 2013 daalde (CPB, 2013b). Maar wat gebeurt als de neerwaartse trend in kredietgroei zich, na de schokkende cijfers halverwege 2013, doorzet tot een kredietstagnatie of zelfs kredietkrimp? Krediet en investeringen in Nederland zijn een neerwaarts risico.

Mist rondom tekortreducerende maatregelen

Het maatregelenpakket van 6 miljard euro is in de ogen van de regering een noodzakelijke stap in het op orde brengen van de schatkist, aangezien Nederland voor structurele uitdagingen staat (Tweede Kamer, 2013-2014: 7-8). De houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert door het structureel ombuigen van 6,2 miljard euro inderdaad significant. Deze houdbaarheidswinst vergroot het houdbaarheidsoverschot

(of positief houdbaarheidssaldo) van 1% bbp waartoe implementatie van het regeerakkoord *Bruggen Slaan* leidt (Lukkezen & Suyker, 2013: 14). Waar de economische perspectieven van Nederland op korte termijn zijn verslechterd, is er geen reden hetzelfde aan te nemen voor de langetermijnperspectieven, omdat de ontwikkeling van het arbeidsaanbod of de arbeidsproductiviteit niet veranderen (Jacobs, 2013). Het IMF berekent recent dan ook een positieve structurele balans voor de Nederlandse overheid, in een klein gezelschap van onder andere Duitsland (IMF, 2013). Veel ontwikkelde economieën zoals Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Japan, Noorwegen, Zweden en Finland hebben hun overheidsfinanciën op lange termijn niet op orde. Nederland staat er relatief goed voor, ook al is er enige kritiek te leveren op de houdbaarheidssommen, zoals onderschatting van toekomstige zorguitgaven of overschatting van toekomstige gasbaten (De Mooij, 2009).

Het neerwaartse risico voor 2014 betreft echter de mist rondom de negatieve kortetermijneffecten van ombuigingen in de laagconjunctuur. Het CPB schat het effect van het 6-miljard-pakket op de economische groei in 2014 op -0,25% (CPB, 2013b). Het beleidspakket is inderdaad gebalanceerd in elkaar gezet om het economisch herstel niet te hinderen. Ten eerste door maatregelen in 2013: de lastenverlichting bedrijven van 1,3 miljard stimuleert de economische ontwikkeling in 2014 in de CPB-ramingen. In het boekjaar zelf worden weinig 'harde keuzes' gemaakt. Voor de zorg wordt een grote geneesmiddelenmeevaller doorgetrokken, de uitgaven voor de zorgtoeslag dalen door het effect van collectieve contracten mee te rekenen in de gemiddelde nominale zorgpremie en de besparingen door budgettering in het zorgakkoord worden doorgetrokken naar latere jaren. In de sfeer van de sociale zekerheid worden ouderen eerst geraakt door de verlaging van de AO-tegemoetkoming en vervolgens gecompenseerd door de huishoudentoeslag, waardoor het negatieve inkomenseffect zich vanaf 2015 stapsgewijs materialiseert. De bulk van de tekortreductie in 2014 wordt gevonden via de loonsombenadering voor de collectieve sector (0,75 miljard), het inhouden van de prijsbijstelling 2013 voor de ministeries (0,6 miljard), maar vooral via belastingmaatregelen. Een tegemoetkoming bij de fiscale behandeling van stamrechten zou 2 miljard euro moeten opleveren, het niet toepassen van de tabelcorrectiefactor op de belastingschijven en heffingskortingen 1 miljard, het inhouden van de lastenveloppe bedrijfsleven 0,6 miljard, en het verlengen van de werkgeversheffing over inkomens van meer dan € 150,000 is ingeboekt voor 0,5 miljard. De Begrotingsafspraken 2014 (Ministerie van Financiën, 2013) laten hetzelfde beeld zien: weer een intensivering per 2013 (0,65 miljard voor onderwijs) die het economisch beeld komend jaar verbetert en het saldo 2014 niet verslechtert, een fiscale truc via de tijdelijke verlaging van het tarief voor aan directeuren-grotoaandeelhouders uitgekeerde winsten (Box 2) die 1 miljard euro zou moeten opleveren (net zoals de stamrechtenconstructie), een lastenverlichting op arbeid en een laag BTW-tarief renovatie en onderhoud die gezamenlijk 2 miljard kosten, 0,56 miljard ombuiging door korting van de prijsbijstelling 2014 en doorwerking via het Gemeente- en Provinciefonds.

De negatieve economische gevolgen van het pakket zullen naar omstandigheden geminimaliseerd zijn. Het gaat dan vooral om de vele lastenmaatregelen uit het 6-miljard-pakket en de Begrotingsafspraken. Die zijn waarschijnlijk goed nieuws voor de Nederlandse economie in 2014, maar tegelijk slecht nieuws voor het EMU-tekort van het

Rijk. Waarom is het goed voor de economische ontwikkeling? Belastingverhogingen hebben volgens de spoorboekjes van het CPB een minder negatief korte-termijneffect dan uitgavenbeperkingen (CPB, 2010; 2011). Als vuistregel kent Saffier (CPB) een multiplier van 0,2 voor belastingen en van 0,9 voor uitgaven en Delfi (DNB) 0,1 voor belastingen en 0,8 voor uitgaven (Lukkezen, 2013). Op lange termijn is dit negatieve effect grofweg andersom. Goed voor de economie is ook dat het 6-miljard-pakket en de Begrotingsafspraken 3 miljard euro aan inkomsten met zich meebrengen door belastingverlagingen: de stamrechten en tarief box 2. Wel de lusten door saldo-reductie, maar niet de lasten van economische schade. De vraag is of deze maatregelen de economie aanzwengelen zoals de regering wenst, omdat het vaak geld betreft dat gereserveerd is voor een appeltje voor de dorst (zoals vertrekvergoedingen en aandelenpakketten). De kans is groot dat dit geld niet versneld wordt opgenomen, en als het wel wordt opgenomen, na betaling van het lagere tarief op een spaarrekening wordt geparkeerd en niet geconsumeerd. Dit is een neerwaarts risico.

Tabel 3: De begrotingsdiscipline 2005-2012 o.b.v. Financiële Jaarverslagen Rijk.

Begrotingsdiscipline	2005	2006	2007	2008	2009 ^a	2010 ^a	2011	2012
Kadertoetsing totale uitgavenkader (mrd)	-1,9	-0,2	-1,5	-0,1	0,4	-0,8	0,2	-2,5
Toetsing geraamde inkomsten (mrd)	10,6	7,6	3,9	-0,5	-27,0	4,2	-6,8	-11,4
Ontwikkeling nominale bbp (%)	2,7	4,6	4,8	4,8	-3,9	3,4	2,3	-0,2
Endogene ontwikkeling inkomsten (%)	4,2	6,4	5,2	3,8	-5,6	3,3	0,2	-0,9
Progressiefactor (endogene inkomsten/bbp)	1,56	1,39	1,08	0,79	1,44	0,97	0,09	4,50

^a In 2009 en 2010 stonden de ruilvoet (1,8 mrd en -0,4 mrd) en werkloosheidsuitgaven (1,5 mrd en 3,3 mrd) buiten kaders. In 2009 bleef ook het stimuleringspakket van 2,0 mrd (inclusief inkomstenkant) buiten kaders.

Waarom is het grote aandeel belastingmaatregelen waarschijnlijk slecht voor het saldo van de rijksbegroting in 2014? De Studiegroep Begrotingsruimte (2012) rapporteerde al dat de overheidsinkomsten de laatste jaren achterblijven bij de inschattingen: de relatie tussen groei, saldo en inkomsten is te positief geweest. In deze tijd waarin de economische ontwikkeling lastig te duiden is, is de onzekerheid over de inkomsten extra groot. Het kan gaan om miljarden-tegenvallers. De afgelopen jaren is de belangrijkste oorzaak van het oplopende EMU-tekort de afnemende belasting- en premie-inkomsten, een duidelijk teken van de verslechterde economische activiteit in Nederland. In 2011 kwam er 6,8 miljard euro minder bij de Belastingdienst binnen dan geraamd en in 2012 zelfs € 11,4 miljard minder, zo blijkt uit de Financiële Jaarverslagen van het Rijk (Tweede Kamer, 2011-2012; 2012-2013). Tabel 3 laat de begrotingsdiscipline en de progressiefactor van de overheidsinkomsten in de periode 2005 t/m 2012 zien. Sinds de inslag van de kredietcrisis in 2008 is er op de relatie tussen bbp en inkomsten geen peil te trekken. Dit vergroot de onzekerheid rondom het overheidstekort in 2014: de miljarden aan belastinginkomsten ingeboekt onder stamrechten, tarief box 2, niet toepassen van de tabelcorrectiefactor, verlengen werkgeversheffing hogere inkomens, motorrijtuigenbelasting (MRB) en leidingwaterbelasting kunnen weleens niet binnenkomen. Indien halverwege 2014 blijkt dat het begrotingstekort hoger uitkomt dan geraamd, heeft Nederland een probleem, aangezien de loonbijstelling en prijsbijstelling 2014 beide (bijna volledig) vergeven zijn, net zoals de andere simpele

belastingmaatregelen. Vooruitkijkend op dat scenario is het goed nieuws is dat de EC (2013) Nederland expliciet vroeg om een pakket van 6 miljard tekortreductie en niet vasthoudt aan een harde saldodoelstelling.

De grootte van de multiplier in tijden van laagconjunctuur is ook in Nederland onderwerp van discussie. De beschouwing over de begrotingsmultiplier in het *CEP 2013*, waarin werd gesteld dat de achterblijvende positie van de Nederlandse economie mede het gevolg is van het begrotingsbeleid, maakte veel reacties los (CPB, 2013a: 17-21). Echter, bij de *MEV 2014* zit het achtergronddocument van het CPB, *Vraag en antwoord over de begrotingsmultiplier*, bijgesloten (Lukkezen, 2013). Daarin stelt het CPB opnieuw dat de multiplier hoger is bij laagconjunctuur, maar dat de Saffier-ramingen hiervoor nauwelijks worden aangepast. Het CPB hanteert een gemiddelde multiplier van 0,5. Een multiplier van 1 betekent dat iedere euro bezuiniging op korte termijn 1 euro bbp kost. Maar op basis van de gepresenteerde multipliers in recessietijd in het achtergronddocument zou de multiplier 1,5 of hoger moeten zijn. Dit komt overeen met de IMF-ramingen van Blanchard en Leigh (2013), die uitkomen op een multiplier tussen de 1 en 1,5. Daarin staat dat de effecten van de voorgenomen begrotingsconsolidatie in Europa bij de besluitvorming zijn onderschat. In een tijd van bankencrisis zou de multiplier nog hoger liggen; boven de 2. Een ombuiging van 1 euro kost dus meer dan 1 euro bbp, misschien zelfs meer dan 2 euro. Het CPB onderschat hoogstwaarschijnlijk de gevolgen van tekortreducerende maatregelen ten tijde van forse recessie en bankencrisis. Tijdens laagconjunctuur kan een ombuiging volgens het CPB slechts tot economische groei leiden als het land met een crisis in de overheidsfinanciën kampt, gepaard gaande met een forse stijging van de rente op staatsobligaties. Hoewel de Nederlandse lange rente iets oploopt sinds 2012 en recent schommelt door de berichtgeving over het wereldwijde monetaire beleid, staat de obligatierente van net iets boven de 2% op het laagste punt sinds 1970, terwijl de gemiddelde rente in 1970-2013 6,5% was (CPB, 2013c).

De hogere multiplier in recessietijd verklaart veel ruis in de CPB-ramingen de afgelopen jaren. Van der Horst en Kranendonk (2013) beschrijven dat op basis van de actuele gegevens rondom huizenprijzen, beschikbaar inkomen, wereldhandel e.d. het model van Saffier slechts de helft van de negatieve voorspelfout in 2011-2013 verklaart. De helft van de negatieve voorspelfout wordt dus niet verklaard. Deze onverklaarde helft wordt betiteld als 'overig' en het onderzoek sluit af met de conclusie dat het ramingsmodel in de toekomst moet worden verbeterd. Maar een deel van de 'overige' neerwaartse bijstelling kan het gevolg zijn geweest van een grotere multiplier dan verwacht, ook wegens de positie van onze banken. Dit alles kan betekenen dat het negatieve effect van de tekortreducerende maatregelen een aantal factoren hoger (kort door de bocht: de gemiddelde 0,5 kan 1,5 blijken te zijn) is dan waar het CPB mee rekende voor de *Miljoenennota 2014*. Dit verklaart waarom bekende economen als De Kam (2013) en Jacobs (2013) recent hebben gewaarschuwd dat het begrotingsbeleid het economisch herstel remt. In het basispad van 2014 wordt immers ongeveer 12 miljard (2% bbp) aan tekortreducerende maatregelen ten opzichte van 2013 doorgevoerd (Suyker, 2013). De slechtste *Black Swan*-uitkomst is dat de ombuigingen die als doel hebben tekort en schuld houdbaar te maken contraproductief zijn en de schuldquote sterker doen toenemen dan in het CPB-basispad vanwege het negatieve 'noemer-effect' van een

krimpnd bbp. Gelet op de samenstelling van het 6-miljard-pakket en de Begrotingsafspraken en de positievere economische signalen sinds de zomer is dit onwaarschijnlijker geworden.

Conclusie

Het meeliften in de mist brengt neerwaartse risico's met zich mee voor de *Miljoenennota 2014*. Voor een groot deel zijn deze risico's niet één op één te beïnvloeden door de regering, zoals het profijt van de aantrekkende wereldhandel of de ontwikkeling van de particuliere consumptie en investeringen. Bij de samenstelling van het 6-miljard-pakket en de Begrotingsafspraken heeft de regering vergaand geprobeerd het negatieve effect voor de economie te beperken, misschien zelfs ten koste van het EMU-saldo komend jaar. De CPB-doorrekening van de Begrotingsafspraken op economische groei en werkgelegenheid zal positief zijn, zowel op korte (minder bbp-verlies en werkloosheid) als lange termijn (meer bbp-groei en en werkgelegenheid). Toch is het belangrijk te benadrukken dat, hoewel de vooruitzichten de laatste maanden verbeteren, er grote onzekerheid blijft. Het CPB is rooskleurig geweest in zijn uitgangspunten bij de *MEV 2014*. Deze volgen immers niet uit zijn achtergrondstudies die het bij de ramingen publiceerde.

De afgelopen drie jaar zagen we een negatieve trend in de ramingen van het CPB. In één jaar tijd, van de *MEV 2013* tot de *MEV 2014*, werd de groeivoorspelling voor 2013 met -2%-punt bijgesteld. Sinds het *CEP 2013* heeft 2014 ook al 0,5%-punt economische groei verloren en 2014 is nog niet eens begonnen. Het IMF gaat na één maand al de strijd aan met het CPB. Waar de *MEV 2014* voor komend jaar een groei van van het bbp met 0,5% raamde, stelde het IMF deze prognose een kleine maand later al bij naar 0,3% (IMF, 2013). Een klein verschil, maar het laat zien dat er neerwaartse risico's zijn die gerenommeerde economische instituten anders interpreteren; gewoonweg verschillen in macro-economische assumpties. Dit alles laat zien dat we in bijzondere economische tijden leven, ook in het land dat 'meelift in de mist'.

Wimar Bolhuis

* De auteur doet promotie-onderzoek aan de Universiteit Leiden.

Literatuur

Bolt, W., De Haan, L., Hoeberichts, M., Van Oordt, M. & Swank, J. (2013). Bankwinsten in een krimpende economie. *Economische Statistische Berichten*, 98 (4662), 372-374.

CBS (2012a). *Sterke groei export naar BRIC-landen*. CBS artikel, 6 april 2012.

CBS (2012b). *Wederuitvoer: hoge exportwaarde, maar lage toegevoegde waarde*, CBS artikel 27 november 2012.

CBS (2012c). *Export draagt 29 procent bij aan de Nederlandse economie*, CBS Webmagazine maandag 6 februari 2012.

CBS (2013). *De Nederlandse Economie 2012*.

CBS (2013b). *Grote krimp bedrijfsinvesteringen*, Conjunctuurbericht 20 augustus 2013.

- CPB (2010). *SAFFIER II; 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen*, CPB Document 217.
- CPB (2008). *Het belang van de export voor de Nederlandse economie*, CPB Memorandum 191.
- CPB (2011). *Varianten SAFFIER II; Achtergronddocument bij SAFFIER II (CPB-document 217)*.
- CPB (2013a). *Centraal Economisch Plan 2013*.
- CPB (2013b). *Macro Economische Verkenning 2014*.
- De Kam, C.A. (2013). Europese begrotingsafspraken remmen economisch herstel. *Economische Statistische Berichten*, 98 (4669), 572-575.
- De Mooij, R.A. (2009). Het houdbaarheidstekort: een omlijning. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41 (4), 189-198.
- DNB (2013). *Overzicht Financiële Stabiliteit*, najaar 2013.
- Europese Commissie (2013). *Aanbeveling van de Raad om het buitensporige overheidstekort in Nederland te verhelpen*.
- Eurostat (2013). *Quarterly national accounts – third GDP estimate – Updated*.
- Groot, S.P.T, Lejour, A., & Gerritsen, M. (2011). Uitvoer naar opkomende economiën. *Economische Statistische Berichten*, 96 (4601), 26-28.
- IMF (2013). *World Economic Outlook; Transitions and Tensions*.
- ING Economisch Bureau (2013). *Eén euro Nederlandse export voegt 66 eurocent toe aan de Nederlandse economie; Nieuwe data laten zien dat vooral dienstensector veel grotere rol speelt in de Nederlandse export dan gedacht* 18 januari 2013.
- Jacobs, B. (2013). Macro-economische politiek voor een uitweg uit de crisis (deel I). *Economische Statistische Berichten*, 98 (4669), 576-578.
- Leering, R. & Vissenberg, L. (2012). Structureel dalende investeringen in Nederland. *Economische Statistische Berichten*, 97 (4626), 26-27.
- Lukkezen, J. (2013). *Vraag en antwoord over de begrotingsmultiplier*, CPB Achtergronddocument.
- Lukkezen, J., & Suyker, W. (2013). *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB Achtergronddocument.
- Ministerie van Financiën (2013). *Begrotingsafspraken 2014*, Kamerbrief van 11 oktober 2013.
- OESO (2013a). *OECD Economic Outlook*, mei 2013.
- OESO (2013b). *The Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014.; Beyond the Middle Income Trap*.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012). *Stabiliteit en Vertrouwen; Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.
- Suyker, W. (2013). *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017; MEV 2014-versie*, CPB Achtergronddocument.

Tweede Kamer (2011-2012). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011*, 33 240, nr. 1.

Tweede Kamer (2012-2013). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012*, 33 605, nr. 1.

Tweede Kamer (2013–2014a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*, 33 750, nr.1.

Tweede Kamer (2013-2014b), *Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 17.

Van der Horst, A. & Kranendonk, H. (2013). *Trefzekerheid van CPB-ramingen 2011-2013*, CPB Achtergrond document.

Van der Veer, K. (2013). Banken beperken zakelijke kredietverlening. *Economische Statistische Berichten*, 98 (4651), 10-12.

Nederland heeft overtuigende groeiagenda nodig

A.L. Bovenberg*

Samenvatting

Het kabinet-Rutte II ontbeert een overtuigende groei- en hervormingsagenda. Daarom lopen de overheidsfinanciën uit de rails en stijgt de werkloosheid. Dit artikel begint met een diagnose van de problemen waarmee de Nederlandse economie momenteel kampt. De financieringstekorten van de overheid zijn niet de oorzaak van de economische problemen, maar het gevolg van de kwetsbare financiële structuur van ons land. Vervolgens gaat deze bijdrage in op de medicijnen die op korte termijn kunnen worden toegediend om de hypotheekberg op te ruimen die huishoudens en banken zo zwaar op de maag ligt. Tenslotte bespreekt dit artikel hoe de Nederlandse economie vitaler en minder kwetsbaar kan worden voor de wisselende sentimenten op financiële markten. Gezonde overheidsfinanciën vereisen minder kwetsbare balansen van huishoudens, banken en pensioenfondsen met meer risicodragend kapitaal.

Trefwoorden: economische structuur, financieel-economische beleid, hypotheek, pensioenen

Inleiding

De missie van het kabinet Rutte II is het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het verkleinen van de inkomensverschillen. Maar het kabinet ontbeert een overtuigende groei- en hervormingsagenda. Daarom lopen de overheidsfinanciën uit de rails en groeit de sociale ongelijkheid door de oplopende werkloosheid. Door de ontbrekende schakel van een groeiagenda gericht op het genezen van onze zieke economie raken de twee belangrijkste doelstellingen van het kabinet buiten bereik. Herstel van vertrouwen vereist een heldere diagnose over wat er mis is met onze economie met bijbehorende medicijnen voor zowel de korte als de lange termijn.

Deze bijdrage voorziet in dit gemis. Paragraaf 1 bevat de diagnose van de aandoening waaraan de Nederlandse economie momenteel lijdt. Vervolgens gaat paragraaf 2 in op de medicijnen die op korte termijn kunnen worden toegediend om de schuldenberg op te ruimen die de Nederlandse economie zo zwaar op de maag ligt. Terwijl paragraaf 2 zich richt op genezing van de patiënt, concentreert paragraaf 3 zich vooral op preventie door het creëren van een meer robuuste financiële structuur. Paragraaf 3 bespreekt de medicijnen die de Nederlandse economie vitaler en minder kwetsbaar maken voor wisselende sentimenten op financiële markten.

1 Diagnose

Nederland is zwaarder dan de ons omringende landen getroffen door de kredietcrisis vanwege zijn door fiscale windhandel opgeblazen balans. Aan de ene kant hebben huishoudens veel onbelast pensioenvermogen (van circa 1.200 mld. euro) maar aan de andere kant van de balans staat een grote fiscaal aftrekbare hypotheekschuld (van bijna 700 mld. euro).

Pensioenfondsen investeren ons onbelaste spaargeld in het buitenland en banken moeten dat geld dan weer op de kapitaalmarkt ophalen om hun grote hypotheekportefeuilles te financieren. Dat laatste gaat na de kredietcrisis niet zo eenvoudig meer – mede omdat banken zichzelf niet meer bloot willen stellen aan het

wisselende sentiment op de ongedurige kapitaalmarkten. Banken draaien daarom de kredietkraan dicht, waardoor bedrijven omvallen en huizenprijzen dalen.

De grote afhankelijkheid van kapitaalmarktfinanciering verklaart waarom de Nederlandse economie sterker dan andere landen is getroffen door de kredietcrisis. Het macro-economische beleid in Europa – een ruim monetair beleid om een krap budgettair beleid te compenseren – werkt niet in ons land. Een belangrijke reden is dat de hypotheekrente hoog is gebleven, mede omdat banken hun afhankelijkheid van volatiele en bij tijd en wijle dure kapitaalmarktfinanciering willen terugdringen. Relatief hoge hypotheekrentes leggen een extra druk op het budget van gezinnen en de overheidsbegroting (vanwege hoge hypotheekrenteaftrek). Ook dragen ze, samen met beperkingen in de kredietverlening, bij aan een relatief sterke daling van de woningprijzen in ons land.

Tot overmaat van ramp heeft Nederland een woningmarkt die niet om kan gaan met dalende prijzen. Dit komt door hoge leningen ten opzichte van de waarde van het onderpand voor starters als gevolg van fiscale prikkels, hoge verplichte pensioenbesparingen en een slecht functionerende huurmarkt. Dalende woningprijzen resulteren direct in negatief eigen vermogen voor jonge gezinnen die net een huis hebben gekocht. Eén miljoen huishoudens zijn inmiddels al door dit lot getroffen. Dat heeft vervelende macro-economische effecten: jonge gezinnen schroeven hun bestedingen terug en kunnen minder gemakkelijk verhuizen. De economie en de woningmarkt komen zo in een neerwaartse spiraal.

Ook de rentegevoelige toezichtregels op ons pensioenstelsel ontkrachten de stimulerende effecten van de lage rente van de ECB. Pensioenfondsen dienen bij lage rentes namelijk met lage verwachte rendementen te rekenen waardoor de pensioeninkomens van ouderen worden gekort en de pensioenpremies hoog blijven.

Stop neerwaartse spiraal op korte termijn

Het is hoog tijd dat we de zelfvernietigende spiraal stoppen van dalende woningprijzen, consumentenvertrouwen en kredietverlening en oplopende overheidstekorten, collectieve lasten, werkloosheid en faillissementen. Deze neerwaartse spiraal bedreigt ook ons structurele groeivermogen. De toenemende werkloosheid tast het menselijk kapitaal aan van vooral jongeren. De beperkte kredietverlening resulteert verder in een kaalslag bij het midden- en kleinbedrijf (MKB). Dit vernietigt veel kapitaal. De daling van de kredietverlening treft vooral jonge, innovatieve ondernemingen met creatieve ideeën. Banken blijven immers nog wel vaak krediet verlenen aan bestaande klanten om de kwaliteit van de bestaande portefeuille te beschermen en verkorten hun balans vooral door geen nieuwe klanten te accepteren. Dit gaat ten koste van de concurrentiekracht en het innovatieve vermogen van onze economie. Al met al is het stimuleren van de vraag op dit moment ook voor de aanbodzijde van de economie van groot belang.

Onze economie is procyclisch...

De lange balans van de Nederlandse economie draagt bij aan het procyclische karakter van de Nederlandse economie. Zo maakt de grote afhankelijkheid van volatiele kapitaalmarktfinanciering onze economie erg gevoelig voor het sentiment op financiële markten. In goede tijden zien beleggers weinig risico's en zijn financieringsmogelijkheden overvloedig, maar in slechte tijden stijgen risicopremies rap als beleggers nerveus worden. Verder werkt het monetaire beleid van de ECB in

Nederland niet goed. Mede door haar lange balans verschilt de financiële structuur van Nederland sterk van de andere eurolanden. Veranderingen in beleidsrentes werken onvoldoende door in de economie vanwege zowel de procyclische risicopremies die banken moeten betalen voor hun kapitaalmarktfinanciering als de rentegevoeligheid van ons pensioenstelsel.

...met negatieve gevolgen voor de openbare financiën

Ook vanuit de optiek van gezonde overheidsfinanciën is een stabielere financiële structuur van ons land van groot belang. Onze procyclische economie en de gebrekkige transmissie van het monetaire beleid resulteren namelijk in een uitermate volatiel financieringstekort. Hierdoor komt Nederland snel in conflict met de Brusselse begrotingsregels met procyclisch budgettair beleid als gevolg.

De budgettaire problemen van de overheid zijn niet de oorzaak van de economische problemen, maar het gevolg van de kwetsbare financiële structuur van ons land. In goede tijden zijn de financieringsmogelijkheden overvloedig. De hoge leencapaciteit van huishoudens doet huizenprijzen en consumptieve bestedingen stijgen. Hogere beleidsrentes van de ECB remmen de Nederlandse economie niet af, maar stimuleren die juist via hogere pensioenuitkeringen en lagere pensioenpremies. Het gevolg is overmatige opbouw van hypotheekschuld, ook al omdat de balansen van de banken door de hausse gezonder lijken dan ze daadwerkelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de overheidsfinanciën. Door het geflatteerde financieringssaldo kan de overheid het zich veroorloven olie op het vuur te gooien door de uitgaven te verhogen en de lasten te verlagen.

De huidige problemen van de Nederlandse economie zijn in belangrijke mate terug te voeren tot de bovenstaande opwaartse spiraal: huizenprijzen zijn te ver doorgestegen, er zijn te veel en te hoge hypotheeklen verstrekt, er is onvoldoende afgelost, en de banken en de overheid hebben onvoldoende buffers opgebouwd omdat zowel de structurele groei als de gezondheid van de balansen werden overschat. Nu er bezuinigd moet worden en de lasten worden verhoogd, biedt een ruim monetair beleid onvoldoende tegenwicht. Daarom doet het op orde brengen van de overheidsfinanciën in Nederland zoveel meer pijn en is het minder effectief dan in de ons omringende landen. Gezonde overheidsfinanciën vereisen een stabiele private sector met een gezonde financiële structuur.

2 Medicijnen op de korte termijn

De korte-termijn-medicijnen richten zich op het opruimen van de schuldenberg bij banken en huishoudens.

Europese bankenunie

Een Europese bankenunie waarbij eerst alle rommel uit het Europese bankensysteem verdwijnt, is juist voor Nederland van het allergrrootste belang. Gezonde banken spelen immers een cruciale rol in onze economie met haar lange balans. Laten we ophouden het Europese schulden probleem vooral als een verdelingsprobleem te zien, want zo schieten we in onze eigen voet.

Overheidsgaranties voor hypotheeklen

Daarnaast dienen we een tijdelijk noodverband te leggen via overheidsgaranties voor pensioenfondsen die beleggen in Nederlandse hypotheeklen. Het zal namelijk enige tijd

duren voor het vertrouwen in het Europese bankwezen is hersteld. Hetzelfde geldt voor het verminderen van de hypotheekschuld.

Het kabinet schrijft in de *Miljoenennota* te werken aan een Nationale Hypotheek Instelling (NHI). Deze NHI verstrekt een overheidsgarantie aan beleggers die Nederlandse hypotheek kopen. Daarbij wordt bij kredietverliezen wel eerst de bank aangesproken. Dit voorstel bevordert de concurrentie op de hypotheekmarkt. Verder kan het banken minder huiverig maken om hypotheek op de kapitaalmarkt te financieren omdat ze ook in tijden van stress op de financiële markten via de NHI verzekerd zijn van een goede toegang tot de kapitaalmarkt. Ook kan de NHI de transmissie van het monetaire beleid van de ECB in Nederland verbeteren door de financieringskosten van hypotheek los te koppelen van de ondoorzichtige bankbalansen en de risicopremies die daar bij horen. De financieringskosten van hypotheek zijn via de NHI immers direct gerelateerd aan de rente op staatsleningen. Helaas beperkt het kabinet dit initiatief tot hypotheek met een nationale hypotheekgarantie (NHG). Hierdoor dreigen NHG-hypotheek nog aantrekkelijker te worden ten opzichte van andere hypotheek. Dit creëert twee problemen. In de eerste plaats verstoort de bevoordeling van NHG-hypotheek de concurrentieverhoudingen. De Europese Commissie is daarom nog niet akkoord gegaan met de NHI.

Een tweede probleem is dat de bevoordeling van NHG-hypotheek ertoe leidt dat het marktaandeel van NHG-hypotheek verder dreigt te groeien. Hierdoor krijgt de staat nog meer kredietrisico op zijn balans. De staat wordt dan namelijk ook aangesproken in scenario's waarin de banken nog overeind blijven, maar huishoudens door werkloosheid en huizenprijzdalingen in de problemen komen. Bij de NHG is de staat namelijk ook aansprakelijk als de huizenbezitter zijn lening niet meer kan terugbetalen, maar de bank nog wel gezond is. Dit resulteert in extra risico's voor de staat en kan leiden tot moreel gevaar bij de kredietverlening.

Het is dan ook beter de NHI uit te breiden tot alle hypotheek zonder dat de staat garant staat voor kredietverliezen. De NHI heeft bij kredietverliezen een claim op de bank die de hypotheek heeft verstrekt; er is sprake van zogenaamde *full recourse*. Op die manier beperkt de staatsgarantie zich tot het risico dat banken omvallen, voorkomt de staat dat het steeds meer risico op zijn balans neemt en worden banken gestimuleerd om alleen hypotheek te verstrekken aan kredietwaardige huishoudens.

De NHI maakt het mogelijk om de reikwijdte van de NHG te beperken tot haar oorspronkelijke doel: bescherming van kwetsbare groepen op de woningmarkt door het opvangen van marktfalen bij deze groepen. Momenteel wordt de NHG ingezet om de gehele woningmarkt te stabiliseren. Het plafond voor de NHG is daarom tijdens de kredietcrisis verhoogd naar 350.000 euro. Met een garantievolume van 149 miljard euro en meer dan een miljoen hypotheek is de NHG te ver uitgedijd. Op dit moment wordt maar liefst 80% van de nieuwe woninghypotheek verstrekt onder de NHG.

De omvang en prijs van de financieringsgarantie die door de NHI wordt gegeven, kan de overheid los van de NHG vaststellen op basis van macro-economische overwegingen. Zo kan de NHI worden benut om de woningmarkt te stabiliseren en de Nederlandse economie te beschermen tegen volatiele sentimenten op de kapitaalmarkt. Met twee instrumenten – de NHI en de NHG – kan de overheid deze instrumenten beter richten op de verschillende doelen van macro-economische stabiliteit enerzijds en bescherming van kwetsbare groepen anderzijds. Op deze wijze kan de overheid het totale bedrag dat zij bereid is te garanderen onder de financieringsgarantie afstemmen op de gewenste bijdrage aan de *funding gap* van de Nederlandse economie.

Pensioen benutten voor aflossen restschuld

Huishoudens die onder water staan moeten eenmalig de mogelijkheid krijgen om een deel (afhankelijk van de leeftijd) van de waarde van hun pensioenrechten, tegen een speciaal laag fiscaal tarief, over te dragen aan de bank om zo hun hypotheekschuld onder de waarde van hun woning te brengen. Daarmee benutten we de door de lage rekenrente sterk gestegen waarde van de pensioenrechten van vooral jongeren om de woningmarkt uit het slot te halen en de kwaliteit van de bankbalansen te verbeteren.

Zowel huishoudens als banken kunnen zo hun balansen verkorten zonder dat ze door een zeer pijnlijk proces van sterk dalende bestedingen en kredietverlening hoeven te gaan. Banken kunnen weer meer krediet verstrekken aan het bedrijfsleven. Door het oplossen van de problematiek van de restschuld kunnen huishoudens de volgende stap in hun wooncarrière maken. Zo komt de doorstroming op de woningmarkt weer op gang en stopt de neerwaartse spiraal van prijsdalingen die de waarde van steeds meer woningen doet dalen onder het niveau van de hypotheek en daarmee dus ook de waarde van het onderpand van banken aantast.

Fiscale faciliteiten voor waardeoverdracht van pensioenfondsen naar banken schaadt de overheidsfinanciën niet. Tegenover de gedeerde toekomstige belastingopbrengsten op het pensioen staat namelijk minder hypotheekaftrek. Huiseigenaren doen immers afstand van de fiscale arbitragevoordelen tussen onbelaste vermogensopbouw via pensioen enerzijds en fiscale renteaftrek anderzijds. Bovendien versterkt het de overheidsfinanciën door onnodige vernietiging van kapitaal en groei te voorkomen.

Ook rechtvaardigheidsargumenten pleiten voor fiscale faciliteiten ten gunste van de vele huishoudens die nu onder water staan. Deze burgers lijden immers onder het collectieve mismanagement van onze economie: ruimhartige fiscale faciliteiten en kredietverstrekking, met nauwelijks of geen buffers voor jonge huizenbezitters, hebben een woningmarkt gecreëerd die niet om kan gaan met prijsdalingen. Het is hoog tijd dat de rest van Nederland uit welbegrepen eigen belang deze huishoudens genadig bijstaat om hun overmatige schuld te verminderen.

Huishoudens betalen zelf mee aan het aflossen van hun schuld met lagere pensioenrechten. Gelukkig zijn de pensioenrechten van jongeren door de lage rekenrente veel waard en is een gedeeltelijk afgeloste hypotheek ook een oudedagsvoorziening; de lagere woonlasten zijn in feite een pensioen in natura. Bovendien kunnen jonge huishoudens in een latere fase van het werkzame leven een deel van de lagere woonlasten benutten om weer bij te sparen voor hun pensioen. Dat kan eventueel verplicht via hun pensioenfonds. In feite verschaft het pensioenfonds een tijdelijke lening aan huishoudens om hun restschuld aan de bank af te lossen. Huishoudens gebruiken hun pensioen in plaats van hun in waarde gedaalde woning als onderpand. Door het liquideren van hun pensioenrechten worden deze huishoudens in staat gesteld hun bestedingen meer gelijkmatig te verdelen over hun levensloop. Zo wordt voorkomen dat de huidige liquiditeitsproblemen van huishoudens de solvabiliteit van banken en de groeicapaciteit van de Nederlandse economie aantasten.

De Nederlandse vermogensbalans kenmerkt zich door omvangrijke pensioenvermogens enerzijds en een grote hypotheekschuld anderzijds. Deze balans is opgeblazen door fiscale arbitrage tussen fiscaal begunstigd pensioensparen enerzijds en een riante hypotheekrenteaftrek anderzijds. Maar de fiscale hypotheekrenteaftrek wordt geleidelijk versoerd. Verder zijn sinds de kredietcrisis de marges opgelopen tussen de hypotheekrente en de lage rendementen die pensioenfondsen innen op hun risicovrije

beleggingen. De Nederlandse economie gaat mede hierdoor door een pijnlijk proces van balansverkortening.

Deel van het recept is uitzieken. Maar het proces is nu pijnlijker dan nodig. De pensioenvermogens kunnen worden gemobiliseerd om de woningmarkt uit het slop te halen en de balansen van huishoudens en banken te verkorten, zonder een onnodige neerwaartse spiraal in stand te houden die onze groeicapaciteit uitholt en onnodig veel waarde en vertrouwen vernietigt.

Tijdelijk verlagen van pensioenopbouw....

Het kabinet kan ook het dossier van de fiscale pensioenopbouw benutten om de schuldenberg die onze economie zo zwaar op de maag ligt weg te werken, zonder de werkloosheid sterk te laten oplopen. Daartoe dient de overheid de fiscaal toegestane pensioenopbouw tijdelijk fors te verlagen onder de belofte dat deze ruimte na de crisis weer toeneemt. De Nederlandse economie zucht op dit moment immers onder een balansrecessie waarbij huishoudens naarstig op zoek zijn naar liquiditeiten om hun schulden af te lossen. Het verlagen van de pensioenopbouw stelt huishoudens in staat hun balansen te verkorten zonder de consumptie en de werkgelegenheid te veel onder druk te zetten. Het aflossen van hypotheeklen geeft banken bovendien de kans hun balansen te verkorten zonder de kredietverlening af te knippen.

....èn van pensioenpremies

Een probleem is echter dat de pensioensector weigert de premies te verlagen als de opbouw omlaag gaat. Het kabinet moet daarom de regels voor het toezicht op het nieuwe pensioenstelsel minder rentegevoelig maken. De voorstellen, die het kabinet deze zomer heeft gepubliceerd, koppelen het verwachte rendement dat gebruikt wordt bij de berekening van de premies en de uitkeringen direct aan een volatiele en procyclische indicator, namelijk de nominale rente. De combinatie van deze strengere regels en de lage nominale rente maken het nu voor veel fondsen moeilijk om de premies te verlagen ook al gaat de opbouw omlaag. In ruil voor de belofte van het kabinet om de berekening van de premies en de uitkeringen minder rentegevoelig te maken, kunnen de sociale partners beloven zich sterk te maken voor het verlagen van de premies in lijn met de tijdelijk sterk versoberde opbouw.

3 Naar een vitalere, minder kwetsbare economie

De lange-termijn-medicijnen dienen om onze economie minder kwetsbaar te maken voor schokken op financiële markten.

Robuuster bankwezen met minder herfinancieringsrisico

De eerste prioriteit is een goed gekapitaliseerd bankwezen dat minder herfinancieringsrisico neemt door lang geld via lange-termijn-beleggers te financieren. Door de balansen van banken en pensioenfondsen zo beter op elkaar af te stemmen wordt onze economie minder kwetsbaar voor het wisselende sentiment op financiële markten.

De hypotheekrente vertoont in Nederland slechts een beperkte correlatie met de ontwikkeling van de risicovrije rente (Bovenberg en Polman, 2013). De afhankelijkheid van marktfinanciering - in combinatie met de gebruikte financieringsinstrumenten - zorgt ervoor dat de hypotheektarieven sterk afhankelijk zijn van de totale balansrisico's van Nederlandse banken. De belangrijkste tekortkoming in de financieringsinstrumenten

is de gebrekkige relatie tussen de kasstromen van de hypotheek enerzijds en de financieringsinstrumenten anderzijds. Hierdoor is tijdige betaling op de instrumenten sterk afhankelijk van de uitgevende instelling en ontstaat een herfinancieringsrisico.

Nieuwe toezichteisen maken het voor banken terecht moeilijker om lange leningen met kort geld te financieren. Maar daardoor dreigen lange-termijn-investeringen in de knel te komen. Gelukkig heeft Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, veel lange-termijn-pensioenbesparingen. Daarom kan Nederland het voortouw nemen bij het ontwikkelen van een duurzamer financieel stelsel. Onze pensioenbesparingen kunnen een belangrijker rol spelen in een duurzame woningmarkt; zeker als banken en corporaties met inflatie-gerelateerde beleggingen komen. Dat biedt ook mogelijkheden voor een stabielere, objectieve rekenrente in een nieuw pensioenstelsel dat pensioenen koppelt aan de inflatie.

Denemarken laat zien dat een duurzamer financieel stelsel mogelijk is door de hypotheekbusiness te ontvlechten van de rest van de balans van banken. Afsplitsing van de hypotheekactiviteiten draagt bij aan de ont koppeling van hypotheektarieven aan de risicopremies die banken betalen om marktfinanciering aan te trekken en die hypotheekfinanciering zo gevoelig maken voor veranderende risicopercepties over de soliditeit van het bankwezen. Dit verbetert de transmissie van het monetaire beleid.

Hiertoe moeten banken, individueel of gezamenlijk, separate dochterentiteiten - hypotheekbanken - oprichten die hypotheekleningen financieren door middel van de uitgifte van hypotheekobligaties waarvan de kasstromen de exacte spiegel zijn van de hypotheekleningen. De hypotheekbanken hebben zo geen herfinancieringsrisico's meer. Het kredietrisico wordt afgedekt door de hypotheekbank terwijl het marktrisico direct en volledig wordt overgedragen aan lange-termijn-beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars. Banken concentreren zich op hun kerntaak – het selecteren van kredietwaardige klanten – en speculeren niet langer op macro-risico's met mooie winsten in goede tijden, op kosten van de belastingbetaler in slechte tijden.

Geleidelijk verminderen van fiscale arbitrage

De lange balans van onze economie moet verder worden verkort door het geleidelijk afbouwen van de fiscale arbitrage, die de balansverlening op gang heeft gebracht van aan de ene kant een enorme hypotheekschuld en aan de andere kant hoge verplichte pensioenbesparingen. Het huidige fiscale stelsel moedigt de private sector aan om enerzijds de woning tot de nok toe vol te zuigen met hypotheekschuld en zo te profiteren van de rianten fiscale hypotheekrenteaftrek en anderzijds de eigen middelen weg te zetten in pensioenfondsen die geen belasting betalen over hun rendementen. Het afbouwen van deze fiscale arbitrage vereist het dichterbij elkaar toebrengen van het tarief waartegen hypotheekrente aftrekbaar is en het tarief waartegen de vermogensopbrengsten op pensioenbesparingen worden belast.

Dat vereist meer ambitie dan het huidige wel zeer geleidelijke afbouwschema dat het kabinet voorstaat. Tegelijkertijd moeten we niet doorschieten met verplichte aflossingsschema's die mensen dwingen al hun spaargeld in stenen in plaats van in een goed pensioen te steken.

Bouwsparen

Verder is meer risicodragend vermogen voor jonge woningbezitters van belang zodat deze groep een buffer heeft om prijsdalingen op te vangen en niet direct onder water komt te staan als huizenprijzen onverhoopt dalen. Dat vereist een beter functionerende

huurmarkt zodat jongeren eerst de tijd krijgen om eigen spaarmiddelen te kunnen accumuleren voordat ze een woning kopen. Door jonge huurders toe te staan een deel van hun verplichte pensioenbesparingen te benutten voor de aankoop van een eerste woning wordt het jongeren makkelijker gemaakt om voldoende eigen middelen te kunnen vergaren voor het betreden van de koopmarkt. Zo beschikken starters op de koopmarkt over een buffer van eigen risicodragend vermogen om prijsdalingen op te vangen. Voor een beter functionerende huurmarkt is het van belang dat corporaties meer financiering aantrekken van pensioenfondsen.

Stabiliserende hypotheeknormen

Voor het berekenen van de maximale hypotheek dient net als in Duitsland de waarde van het onderpand berekend te worden op basis van een voortschrijdend gemiddelde van de woningprijzen. Zo resulteren hogere huizenprijzen niet direct in meer leencapaciteit.

Verminder rentegevoeligheid van pensioenen

Het huidige toezichtskader veronderstelt dat het verwachte rendement op risicovolle beleggingen één op één afhangt van de nominale rente; een volatiele en procyclische variabele. Door het verwachte rendement op een andere manier te bepalen (bijvoorbeeld op basis van het advies van de commissie parameters) kan procyclicaliteit van de premies, de opbouw en de uitkeringen worden voorkomen. Dit verbetert ook de transmissie van het monetaire beleid.

De verminderde rentegevoeligheid resulteert ook in betere intergenerationele risicodeling van schokken in de nominale rente. Door robuuste regels te kiezen die de stabiliteit van de macro-economie ten goede komen, hoeft het risicodelingscontract minder vaak discretionair aangepast te worden om ongewenste macro-economische effecten te vermijden. Het pensioencontract wordt dus completer. Dit dient het vertrouwen in het pensioenstelsel en de stabiliteit van eigendomsrechten.

Variabele pensioenopbouw

Verder dienen de sociale partners de afspraken over pensioenopbouw in drie richtingen te wijzigen. In de eerste plaats vereist een vaste pensioenpremie variabele pensioenopbouw. Als het pensioen duurder wordt (omdat de verwachte rendementen lager worden ingeschat) dient er minder pensioen te worden ingekocht. Dit maakt het stelsel minder procyclisch. Verder wordt op deze manier het risico van een variërende prijs van pensioenen niet langer afgewenteld op het inkomen van gepensioneerden door een niet-marktconforme prijs van nieuwe pensioenopbouw in de dekkingsgraad te laten lopen.

Een tweede aanpassing van het pensioencontract is het invoeren van dekkingsgraadneutrale premies. Sociale partners mogen nieuwe pensioenopbouw niet langer onder de kostprijs inkopen, maar sociale partners hoeven bij lage dekkingsgraden ook niet meer bij te dragen aan herstel van de dekkingsgraad. Ook deze hervorming draagt bij aan een stabielere, minder procyclisch, pensioenstelsel omdat bij lage dekkingsgraden de premies niet stijgen. Een ander voordeel van een dergelijke hervorming is dat langere hersteltermijnen mogelijk zijn omdat dekkingstekorten niet langer worden afgewenteld op nieuwe pensioenopbouw. Dit maakt het mogelijk meer impliciete leeftijdsdifferentiatie in beleggingsrisico te creëren door het langer uitsmeren van schokken. Verder kan het premie-instrument dan beter worden ingezet om

tegenvallers in de voorziene pensioenen van actieve deelnemers als gevolg van tegenvallende beleggingsopbrengsten op te vangen. Zo wordt de effectiviteit van premiestuur voor werkenden hersteld.

Het geleidelijk omzetten van doorsneeopbouw in meer degressieve opbouw is een derde aanpassing. Dit vermindert leeftijdsdiscriminatie waarbij jongeren minder pensioenwaarde opbouwen voor hun inleg. Verder komt zo een meer gestandaardiseerd pensioenstelsel in zicht dat beter past bij een moderne, flexibele arbeidsmarkt waarin mensen gemakkelijk kunnen overstappen van werknemer- naar ondernemerschap.

Het huidige fiscale kader is afgeleid van een vaste pensioenopbouw. Dit komt voort uit de tijd dat pensioenregelingen een zekere uitkering toezegden en past niet meer bij de verschuiving naar regelingen waarin het risico bij de deelnemers ligt. In plaats van te rekenen met een vaste opbouw, dient een gemoderniseerd fiscaal kader te toetsen op de ingelegde premie. Dit maakt het mogelijk de fiscale behandeling van verschillende pensioenvormen te harmoniseren. De fiscale ruimte voor beschikbare premiereregelingen is nu aanzienlijk minder riant dan die voor uitkeringsregelingen terwijl deze twee regelingen materieel nauwelijks meer verschillen; linksom of rechtsom liggen de risico's bij de deelnemers. Een ander voordeel van een fiscale toets op de inleg is dat de administratief belastende sanctie op bovenmatige pensioenopbouw kan verdwijnen.

4 Conclusies

Rutte moet zijn bezuinigings- en nivelleringsagenda verbreden naar een overtuigende groei- en hervormingsagenda; vooral om de openbare financiën en kwetsbare groepen te ontzien. Dit vraagt om een heldere diagnose van onze zieke economie met bijgeleverde krachtige medicijnen die deze ziekte genezen en in de toekomst voorkomen.

De kwetsbare financiële structuur van ons land is de blinde vlek van het regeerakkoord. Deze infrastructuur is na de kredietcrisis aan een grondige verbouwing toe. Een vitalere economie vraagt om minder kwetsbare balansen van huishoudens, banken en pensioenfondsen met meer risicodragend kapitaal. Nederland heeft gelukkig de instituties die voor een duurzame, minder kwetsbare economie kunnen zorgen, maar banken, pensioenfondsen en corporaties zullen zich wel moeten heruitvinden. Ook moet de winkel open blijven tijdens de verbouwing. Op korte termijn is een actieve overheidsrol nodig om de rommel op te ruimen zonder daarbij een heilloze jacht op zondebokken te ontketenen en lange-termijn-hervormingen in de weg te staan.

Lans Bovenberg

*Hoogleraar economie aan Tilburg University.

Literatuur

Bovenberg, A.L., en R. Polman, Splitsing activiteiten banken verbetert dynamiek woningmarkt, *Economische Statistische Berichten*, jrg. 98, nr. 4654, blz. 116-120, 22 februari 2013.

Pleidooi voor een industriebeleid dat is geïnspireerd op het publieke belang

Reflecties naar aanleiding van de *Miljoenennota 2014*

H. Schenk*

Samenvatting

In deze bijdrage wordt gesteld dat het sluitend maken van een begroting geen richting kan geven aan de economie van een land, terwijl de huidige crisis daar juist wel om schreeuwt. Refererend aan het belang van strategisch management voor ondernemingen worden de mogelijkheden besproken om een stap voorwaarts te zetten door middel van activistisch industriebeleid. Geconcludeerd wordt, dat de ervaring met industriebeleid aantoont dat dit zich niet primair moet voegen naar de kortetermijnbelangen van het bedrijfsleven, doch naar het publieke belang. De totstandkoming van het Energieakkoord bewijst dat partijen, van milieubeweging tot en met bedrijfsleven, bereid en in staat zijn om gezamenlijke inspanningen te leveren op een terrein dat van groot maatschappelijk belang is, op voorwaarde dat de druk groot is en er op bezielende wijze leiding wordt gegeven aan de onderhandelingen. Door de leiding op zich te nemen bij het oplossen van andere maatschappelijke problemen vervult de overheid zijn primaire taak terwijl er ook kansen en perspectief worden gecreëerd voor de productieve krachten in onze economie: private en publieke ondernemingen.

Trefwoorden: rijksbegroting, industriebeleid, Energieakkoord.

Inleiding

“Dijsselbloem houdt zich niet bezig met het bestrijden van een economische crisis. Wat hij probeert te bezweren is een politieke crisis”, aldus columnist Bas Heijne in *NRC Handelsblad* van 12 oktober 2013.

Dat is precies waar de schoen wringt. Terwijl de voortwoekerende economische crisis schreeuwt om creatieve en inspirerende initiatieven, komt het kabinet op de proppen met beleid dat vooral valt in de categorie ‘spreadsheet management’. Maar niet alleen de economische crisis schreeuwt daarom. Ook de voortgaande aantasting van ons milieu schreeuwt om publiek leiderschap dat onze economie mobiliseert in een richting die onvermijdelijk zal zijn, maar die nu ondergesneeuwd raakt in overvloedige aandacht voor arbeidskosten, pensioenkosten, zorgkosten, en hypotheeklasten.

De economische crisis is een direct gevolg van de crisis waarin onze banken en financiële markten zijn ondergedompeld. En die crisis werd vooral veroorzaakt door overheidsbeleid in voorgaande decennia. Geïnspireerd door een ‘hands-off’- ideologie hebben wij de markt zodanig zijn gang laten gaan, dat er alle ruimte ontstond voor improductieve financiële innovaties en speculanten, natuurlijk niet alleen in Nederland, maar zeker ook in Nederland. Herbezinning op die ideologie is een essentieel onderdeel van beleid dat ons probeert weer gezond te maken. Daarmee is niet gezegd dat onze economie staat te trappelen om ideologische discussies. Ook zonder ideologische debatten zijn ABN Amro en SNS genationaliseerd. Nood breekt wet.

Bovendien zijn er recent initiatieven tot stand gekomen die de burger moed geven. Zo heeft het vorige kabinet een start gemaakt met het Topsectorenbeleid, waarvan in de

Miljoenennota wordt aangekondigd dat het zal worden voortgezet. En onder leiding van de SER is er na soms zeer moeizaam onderhandelen een Energieakkoord geboren. Ook het Energieakkoord wordt instemmend begroet in de *Miljoenennota*. Het is nu 'slechts' zaak om deze initiatieven aan elkaar te koppelen, en uit te breiden naar andere publieke domeinen.

Daartoe is een activistisch overkoepelend ministerie noodzakelijk. Binnen de Nederlandse verhoudingen lijkt dat een ultieme zingeving voor het Ministerie van Economische Zaken. Vijf jaar geleden zou zo'n oproep nog gelijk hebben gestaan aan vloeken in de kerk. Maar de urgentie van zowel de economische als de milieucrisis, en het ministeriële enthousiasme voor het Topsectorenbeleid, moeten in combinatie ervoor kunnen zorgen dat we het juiste spoor vinden en vasthouden.

Niet iedereen is er echter van overtuigd dat hier een wezenlijke taak voor de overheid ligt. Zonder inspirerend publiek leiderschap lijkt het echter niet mogelijk om te geraken tot breed gedragen enthousiasme en engagement, maar deze zijn wel noodzakelijk om daadwerkelijk vooruitgang te kunnen boeken. Het is daarom wellicht goed om de volgende punten te noteren.

1 'Spreadsheet-management' leidt tot deprioritering van strategisch denken

Met 'spreadsheet-management', een term afkomstig uit het bedrijfsleven, wordt bedoeld dat de besluitvorming wordt gedomineerd door het gebruik van financiële rekenmodellen. Spreadsheetmodellen laten in één oogopslag zien, wat het effect is van wijzigingen in beheersbare variabelen op de einduitkomst, voor beursgenoteerde bedrijven doorgaans de EPS, de 'earnings per share', oftewel de winst per aandeel. Het resultaat van 'spreadsheet management' is een focus op de kostenkant van de exploitatierekening en een verwaarlozing van de compositie van de opbrengstenkant. Van het ontwikkelen van een langetermijnstrategie, waarin wordt overdacht hoe structurele veranderingen aan de opbrengstenkant kunnen worden gestimuleerd of zelfs geëntameerd, is geen sprake.

De modellen van het CPB zijn goed vergelijkbaar met spreadsheets, al zijn ze een stuk ingewikkelder dan die van een onderneming. Ze laten zien hoe groot het effect van de ene of de andere budgetverschuiving en/of -korting is op het begrotingstekort, de staatsschuld, of de koopkracht (zij het met grote, helaas niet altijd onderkende, onzekerheidsmarges). Maar zij vertellen het kabinet niet hoe de economie meer inkomsten kan genereren, hoe de economie "duurzaam" kan groeien (zoals de *Miljoenennota* zich tot doel stelt), hoe de Nederlandse economie "duurzaam" marktaandeel, zowel binnenslands als op exportmarkten, kan winnen, kortweg hoe de economie *zou moeten* groeien. Zonder inzicht in de spreadsheets, kan geen onderneming of economie langdurig overleven. Maar zonder strategisch denken evenmin.

Zonder strategisch management vervallen niet alleen ondernemingen, maar ook overheden in geavanceerd boekhouden. Belanghebbenden die niet zelf aan het stuur zitten, in dit geval: de belastingbetalers, verliezen dan hun geloof in de capaciteiten van bestuurders als echte bestuurders, dat wil zeggen: als mensen die in staat zijn langetermijndeeën te ontwikkelen en in praktijk te brengen, ideeën waaraan zij zich als belasting betalende burger vervolgens willen committeren omdat zij zijn overtuigd van de zinvolheid ervan.

2 Strategisch denken heeft bij de overheid ten onrechte een slechte reputatie

Er zijn maar weinig bedrijfskundigen te vinden die menen dat strategisch geïnspireerd beleid voor ondernemingen een tweederangs prioriteit behoort te zijn, ook al blijkt uit heel wat studies dat ondernemingen in de praktijk — net als vele overheden — kostenbeheersing bovenaan de bestuurdersagenda plaatsen. Het belang van strategie heeft geleid tot een hele adviesindustrie, stapels handboeken en ook tot gedegen studies waaruit blijkt dat strategisch opererende ondernemingen het beter doen qua einduitkomst dan ondernemingen die zich richten op spreadsheet-management (bijv. Sutton 1983; Bowman & Helfat 2001; tevens Kay 2003). Strategie is de culminatie van een afwegingsproces waarin de onderneming vaststelt in welke product-marktcombinaties zij actief moet zijn ten einde in een reële — al dan niet evidente — marktvaart te kunnen voorzien, rekening houdend met de beschikbare, dan wel te ontwikkelen of te verwerven, kennis, managementcapaciteiten, en financiële middelen (zie o.a. Porter 1996). Door een strategie vast te stellen communiceert een onderneming aan alle betrokkenen welke missie zij voor zich zelf heeft gekozen, hoe zij die denkt te realiseren, en hoe geëngageerd zij daaraan is. Betrokkenen kunnen daaruit afleiden welke activiteiten zij zelf kunnen of moeten ontplooien ten einde die missie tot een succes te maken. Een uitgewerkte strategie geeft handen en voeten aan die missie en kan, indien adequaat verwoord, bezielen.

Strategisch management voor de overheid is, in het bestek van deze bijdrage, industriebeleid, of in de woorden van de Europese Commissie: “Industrial policy (...) aims at securing framework conditions favourable to industrial competitiveness. Its instruments, which are those of enterprise policy, aim to provide the framework conditions in which entrepreneurs and business can take initiatives, exploit their ideas and build on their opportunities.” (EC 2002: 3).

De ervaring met industriebeleid is helaas niet erg opwekkend. Vooral uit het RSV-drama hebben opeenvolgende regeringen gemeend te moeten concluderen dat industriebeleid niet moet (Wassenberg 1983). Op de keeper beschouwd is dat echter een eigenaardige gevolgtrekking. Uit diverse bijdragen in Schenk (1987) valt te concluderen dat het ‘backing losers’ beleid vooral spaak liep omdat de overheid zelden of nooit ter discussie stelde of gesteunde ondernemingen wel goed bezig waren (zie tevens Van Zanden 1999). De overheid mengde zich niet in wat werd gezien als het prerogatief van de onderneming. Ten onrechte werd gemeend dat problemen louter te maken hadden met te hoge kosten, terwijl het vrijwel steeds ging om ondernemingen die markten niet goed taxeerden, afnemers niet goed aanvoelden, onvoldoende bij waren met moderne technologieën en proces- en productontwikkeling, of hun governance niet op orde hadden.

Ook bijdragen van vooraanstaande economen hebben mee geholpen aan versterking van de gegroeide scepsis over de wenselijkheid en mogelijkheid van industriebeleid. Zo stelde Krugman (1996) in een geruchtmakend artikel dat landen geen ondernemingen zijn en ook niet als zodanig bestuurd kunnen worden. En eerder meldde hij in een analyse naar aanleiding van enkele uitspraken van voorzitter J. Delors van de Europese Commissie, dat strategisch management op het niveau van landen (of de toenmalige Europese Gemeenschap) onzinnig en zelfs gevaarlijk was omdat overheden niet met elkaar zouden concurreren om aandelen uit een gezamenlijke koek (Krugman 1994). Zouden ze zich dit idee toch aanmatigen, dan lag protectionisme om de hoek, en zou de optimaliserende werking van het Ricardiaanse handelsmodel worden gefrustreerd

doordat comparatieve nadelen zouden worden getransformeerd in concurrentievoordelen, met welvaartsverlies als gevolg.

Zoals Hay (2012) laat zien, bekritiseerde Krugman echter een door hem zelf gefabriceerde karikatuur van de werkelijkheid. Bij Krugman staat de markt voor homogene, prijselastische producten centraal, maar in de vigerende praktijk hebben bedrijven, en bij het industriebeleid overheden, te maken met internationale concurrentie in markten met heterogene, statusgevoelige en prijsinelastische producten. De groei van de dienstverlening heeft de weeffout in Krugmans analyse alleen maar duidelijker gemaakt.

Dit neemt echter niet weg, dat beleidsmakers zich in de jaren negentig wel degelijk iets aantrokken van Krugman-achtige stellingen, wellicht het meest in Europa en daarbinnen in Nederland. Op grote schaal zijn handelsbarrières aangepakt en marktwerkingsprogramma's ingevoerd. Indien we ons lot in handen leggen van de markt, zo luidde de overheersende gedachte, zullen we automatisch uitkomen bij een optimale internationale verbijzondering van economische activiteit. Het door Krugman gehekeld industriebeleid kwam daarmee de facto, binnen Europa vooral in ons land, op een laag pitje te staan, en voor zover er sprake van was, werd het generiek in plaats van specifiek — zo weinig mogelijk invasief dus — vorm gegeven (zie bijv. Velzing 2013, te verschijnen). Dit generieke beleid, ook het langzaam aan populariteit winnende 'picking the winners' beleid, was, zo laat Hay eveneens zien, sterk gericht op "cost containment" (Hay 2012: 464). Hay meent dat in deze kostenfocus het echte gevaar zit. Wanneer de prijselasticiteit van producten of diensten gering is, dan werkt een focus op kostenbeheersing juist belemmerend in plaats van stimulerend, vooral in kennis- en/of arbeidsintensieve sectoren, van 'high-end' tot en met dienstverlening.

Het 'picking the winners' beleid had trouwens ook te maken met scepsis die voortkwam uit de toenemende aandacht voor marktwerking. Overheden zouden niet in staat zijn om vast te stellen welke bedrijven resp. sectoren kansrijk zijn. Dat moest aan de markt zelf overgelaten worden. Dit argument snijdt wellicht meer hout dan de zojuist behandelde argumenten contra industriebeleid. Het lijkt inderdaad moeilijk voorstelbaar dat overheden beter in staat zouden zijn om de succesvolle producten, processen of meer algemeen technologieën te selecteren dan de anonieme, doch uiteindelijk krachtige marktselectieprocessen. Het is daarom niet verrassend dat het 'picking the winners' beleid in ons land vooral is neergekomen op het ondersteunen van ondernemingen resp. sectoren met *traditioneel* hoge investeringen in speur- en ontwikkelingswerk. Ook de meest recente variant van dit type beleid, het Topsectorenbeleid, kan zich niet onttrekken aan deze bevinding, hoe welkom dit beleid als blijk van hernieuwde aandacht van de overheid voor het bedrijfsleven ook was, en is (vgl. Jacobs 2011).

Dit klinkt allemaal niet opbeurend. Maar daar staan weer andere ervaringen tegenover (Mowery & Langlois 1996; Saal 1999). Zo blijkt de kiem voor de Amerikaanse superioriteit op het terrein van ICT te zijn gelegd door de federale overheid. Het Internet is voortgevloeid uit een opdracht van het Ministerie van Defensie in 1969. Vliegtuigbouw en biotechnologie zijn in belangrijke mate gestimuleerd door overheidsopdrachten en subsidies voor research en apparatuur. Om tegemoet te komen aan de (vooral militaire) behoeften op het terrein van hard- en software creëerde de overheid via subsidies en opdrachten de universitaire infrastructuur — en het daarbij behorende menselijk kapitaal — die uiteindelijk via de ontwikkeling van een geheel

nieuwe discipline, computer science, generieke technologieën, en abstracte kennis ook tot civiele toepassingen heeft geleid. Rodrik (2010) wijst er op, dat het Amerikaanse Ministerie van Energie meer dan \$ 40 miljard investeert in het stimuleren van groene technologieën als elektrisch voortgestuwde auto's, nieuwe accu's, windturbines, en zonnepanelen. Alleen al in de eerste drie kwartalen van 2009 investeerde dit ministerie \$ 13 miljard, en de particuliere 'venture capital' industrie niet meer dan \$ 3 miljard.

Tijd nu voor enkele tussenconclusies.

1. Het ondersteunen van noodlijdende ondernemingen resp. sectoren kan niet zo maar worden afgeserveerd. Maar het vereist wel een overheid die niet aanschurkt tegen de *modus operandi* bij de te steunen bedrijven resp. sectoren (zie hierover ook Wassenberg 2013, te verschijnen).
2. Overheden hoeven niet terug te schrikken voor het ontwikkelen van beleid dat op gespannen voet staat met de Ricardiaanse theorie van het comparatieve kostenvoordeel, maar ze moeten dat wel doen voor beleid dat zich vooral oriënteert op kostenbeheersing.
3. Met een beleid dat zich oriënteert op kansrijke ondernemingen resp. sectoren lijkt, gelet op de Amerikaanse ervaring, op zichzelf niets mis. Maar wat leert die ervaring precies?

3 Industriebeleid moet prominent op de agenda, maar nu in de activistische variant

De Amerikaanse ervaring leert dat succesvol industriebeleid gebaat is bij een gevoel van urgentie, en tevens dat de markt niet vanzelf de goede kant op gaat en, daarmee samenhangend, ook niet vanzelf de middelen genereert die nodig zijn.

Eigenlijk wisten we dat ook al. Wanneer financiële markten de vrije hand wordt gegeven in de hoop dat ze de 'juiste' initiatieven zullen steunen, komen we van een erg koude kermis thuis. Wanneer banken de vrije hand wordt gegeven, gaan ze van harte meedoen op diezelfde kermis. Een inmiddels in brede kring onderschreven herregulering van de bancaire sector — herregulering die verder gaat dan de tamelijk slappe maatregelen waarmee het kabinet onze banken en de kredietverlening weer gezond denkt te kunnen maken, zie Kool *et al.* (2013) — zal zeker helpen, maar is op zichzelf onvoldoende om het genoemde gevoel van urgentie te creëren. Het bedrijfsleven als zodanig zal dit evenmin kunnen.

In dit verband herinneren Aghion *et al.* (2011) eraan, dat de informele transmissie van kennis van de ene onderneming of sector naar de andere leidt tot padafhankelijke technologische ontwikkeling. Wanneer ondernemingen eenmaal op het 'verkeerde' pad zijn terechtgekomen, is het bijzonder moeilijk ze daar weer vanaf te krijgen. Volgens Aghion c.s. staat dit de aanpak van het klimaatprobleem danig in de weg.

Hetzelfde geldt in hun ogen voor financiële markten en banken omdat ondernemingen die zouden willen afwijken van het 'vervuilende pad' doorgaans weinig onderpand kunnen bieden aan vermogensverstreckers. Vernieuwers hebben immers geen staat van dienst in te brengen, en al helemaal geen 'harde' activa. Aghion *et al.* (2011: 5) menen dat dit vooral van belang is voor landen met "minder ontwikkelde" financiële markten, waarmee ze impliciet de verwachting uitspreken dat venture capital in staat zou zijn om dit probleem grotendeels op te lossen. Die hoop vervliegt echter als we ons realiseren dat de venture-capital-industrie meer dan tachtig procent van haar middelen investeert

in de zogenaamde ‘leveraged buy-outs’ en minder dan tien procent in startende of recent gestarte, en daarmee mogelijk vernieuwende ondernemingen.¹

De implicatie is, dat de Nederlandse overheid — net als in de VS — de teugels in handen zal moeten nemen. In de VS werd enige decennia geleden de gewenste urgentie gevonden in geopolitieke ontwikkelingen. Het ligt bijzonder voor de hand om nu die urgentie te vinden in het milieu- en klimaatprobleem, net zoals Aghion *et al.* suggereren.

Recent is onder leiding van de SER het Energieakkoord tot stand gekomen. Het belang daarvan kan, ook in het bestek van deze bijdrage, niet licht onderschat worden. Voor het eerst hebben een veertigtal partijen — werkgevers, werknemers, financiers, milieubeweging, kennisinstellingen — elkaar gevonden in een beleidsdocument dat gericht is op het aanpakken van een urgent maatschappelijk probleem. Tegelijk worden er perspectieven gecreëerd voor het ontwikkelen van moderne technologie, die vervolgens zijn weg kan vinden naar de binnenlandse markt, mogelijk zelfs ook naar exportmarkten.

Het is de urgentie van maatschappelijke problemen die bij uitstek geschikt is om te worden aangepakt door middel van industriebeleid. Dit verschaft niet alleen maatschappelijke legitimiteit aan het industriebeleid, maar past naadloos in de agenda van de instantie die de overheid is: behartiger van het publieke belang. Het publieke belang bestaat, in weerwil van de stellingen waarop een groot deel van de moderne economie is gebouwd.

Het hier bepleite industriebeleid zet daarmee niet primair in op wensen en verlangens van het bedrijfsleven, maar biedt zeker interessante uitdagingen en ontwikkelingsmogelijkheden aan dat bedrijfsleven. Het oppakken van maatschappelijke uitdagingen — naast energie het milieu, de kennisinfrastructuur, het vervoer, afval en grondstoffen — past daarbij uitstekend in de pleidooien voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen die steeds pregnanter klinken (en die inmiddels ook bij heel wat bedrijven zijn gearriveerd). Maar het vereist natuurlijk wel een overheid die bereid is om leiderschap te aanvaarden in het richten van de economie, een overheid die zich manifesteert als strategische actor, in de zin als eerder in deze bijdrage toegelicht.

In de *Miljoenennota 2014* schrijft minister Dijsselbloem dat Nederland in de toekomst een welvarend land “met duurzame economische groei en een sterk en sociaal fundament moet blijven”. De term ‘duurzame’ wordt in de *Miljoenennota* niet verder toegelicht, maar we mogen aannemen dat hij in twee betekenissen is bedoeld: in de eerste plaats om aan te geven dat de gewenste economische groei bestendig is, en in de tweede — feitelijk belangrijkere — plaats om aan te geven dat de gewenste economische groei ook verantwoord is met het oog op milieu en klimaat. Dat is precies wat mogelijk kan worden gemaakt door middel van activistisch industriebeleid.

¹ Zie bijv. Schenk (2007). In 2007, vlak voordat de financiële crisis uitbrak, werd volgens de branchevereniging EVCA (2013) door Europese private-equity-ondernemingen op een totaal van ca. € 73 miljard ongeveer 82 % geïnvesteerd in leveraged buy-outs (LBO's) en minder dan 9 % in ‘ventures’. Een LBO is een overname van een onderneming door een investeringsvehikel dat daartoe speciaal is opgericht door een private-equity-onderneming en in opdracht van de laatste de transactie grotendeels financiert met leningen. Na de overname komen deze leningen als schuld terecht op de balans van de overgenomen onderneming zodat deze in zekere zin zijn eigen overname financiert. Vele LBO's betreffen bestaande, eerder geacquireerde dochtermaatschappijen van andere ondernemingen.

Hans Schenk

* Hoogleraar economie aan de Universiteit Utrecht, plaatsvervangend Kroonlid van de SER, en lid van het Sustainable Finance Lab, tevens commissaris bij enkele ondernemingen en bij een woningcorporatie.

Literatuur

- Aghion P., Boulanger J., Cohen E. (2011). Rethinking Industrial Policy, *Bruegel Policy Brief 4*, Brussel.
- Bowman E.H., Helfat C.E. (2001). Does Corporate Strategy Matter? *Strategic Management Journal* 22 (1), p. 1-23.
- EC-Europese Commissie (2002). *Industrial Policy in an Enlarged Europe*, Brussel.
- EVCA-European Venture Capital Association (2013), *Yearbook 2013*, Brussel.
- Hay C. (2012). The 'dangerous obsession' with cost competitiveness . . . and the not so dangerous obsession with competitiveness, *Cambridge Journal of Economics* 36, p. 463-479.
- Jacobs D. (2011). Slim industriebeleid, *Beleid en Maatschappij* 38 (2), p. 218-223.
- Kay J. (2003). *Foundations of Corporate Success*, Oxford University Press.
- Kool C. et al. (2013). *Contribution to the Consultation by the European Commission on the Structural Reform of the Banking Sector*, Sustainable Finance Lab, Universiteit Utrecht.
- Krugman P. (1994). Competitiveness — A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs* 73 (2), p. 28-44.
- Krugman P. (1996). A Country Is Not a Company, *Harvard Business Review* Jan.-Febr. p. 40-51.
- Mowery D.C., Langlois R.N. (1996). Spinning Off and Spinning On (?): The Federal Government Role in the Development of the US Computer Software Industry, *Research Policy* 25, p. 947-966.
- Porter M.E. (1996). What Is Strategy? *Harvard Business Review* Nov.-Dec.: 61-78
- Rodrik D. (2010), The Return of Industrial Policy. www.Project-Syndicate.org/commentary.
- Saal D.S. (1999). The Impact of Defense Procurement On U.S. Manufacturing Productivity Growth, *Mimeo*, New Brunswick NJ, Rutgers University.
- Schenk H., red. (1987). *Industrie- en technologiebeleid*, Wolters-Noordhoff.
- Schenk H. (2007). Hefbomen van het moderne financierskapitalisme, *Ondernemingsrecht* 5, p. 180-185.
- Sutton C.J. (1983). Does Strategy Pay? *Managerial and Decision Economics* 4 (3), 153-159.

Velzing E.-J. (2013). *Innovatiepolitiek. Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam (te verschijnen).

Wassenberg A. (1983). *Dossier RSV*. Stenfert Kroese.

Wassenberg A. (2013). *Capitalist Discipline*. Palgrave/Macmillan (te verschijnen).

Zanden J.L. van (1999). The Netherlands: The History of an Empty Box?, in: Foreman-Peck J., Federico G., eds. (1999), *European Industrial Policy, The Twentieth-Century Experience*, Oxford University Press: 177-193.

Steeds minder rijksuitkeringen aan gemeenten

M. van Gelder*

M.A. Allers*

Samenvatting

In drie jaar tijd is het aantal rijksuitkeringen aan gemeenten bijna gehalveerd. Ook het totale uitgekeerde bedrag is enigszins teruggelopen. Desondanks keert het rijk jaarlijks nog miljarden uit. Het bedrag dat gemeenten per inwoner ontvangen verschilt enorm. Dit artikel schetst een beknopte demografie van de rijksuitkeringen aan gemeenten.

Trefwoorden: rijksbegroting, gemeentefinanciën

1 Inleiding

Via het gemeentefonds keert het rijk jaarlijks 17,7 miljard euro uit aan gemeenten. Daarnaast ontvangen gemeenten specifieke uitkeringen ter waarde van 8,6 miljard euro per jaar. Samen gaat het om 57 verschillende uitkeringen. Elke uitkering kent een eigen systematiek op basis waarvan de uitkering over gemeenten wordt verdeeld. Aan de verdeling van de afzonderlijke uitkeringen wordt veel aandacht besteed. Op de cumulatie van deze uitkeringen – het totaal van rijksuitkeringen aan gemeenten – wordt echter niet gestuurd. Dit artikel brengt deze cumulatie in beeld. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de rijksuitkeringen aan gemeenten in de afgelopen jaren. Ook wordt er aandacht besteed aan de verdeelsystematiek achter deze uitkeringen. Voor details en gebruikte bronnen wordt verwezen naar Van Gelder en Allers (2013).

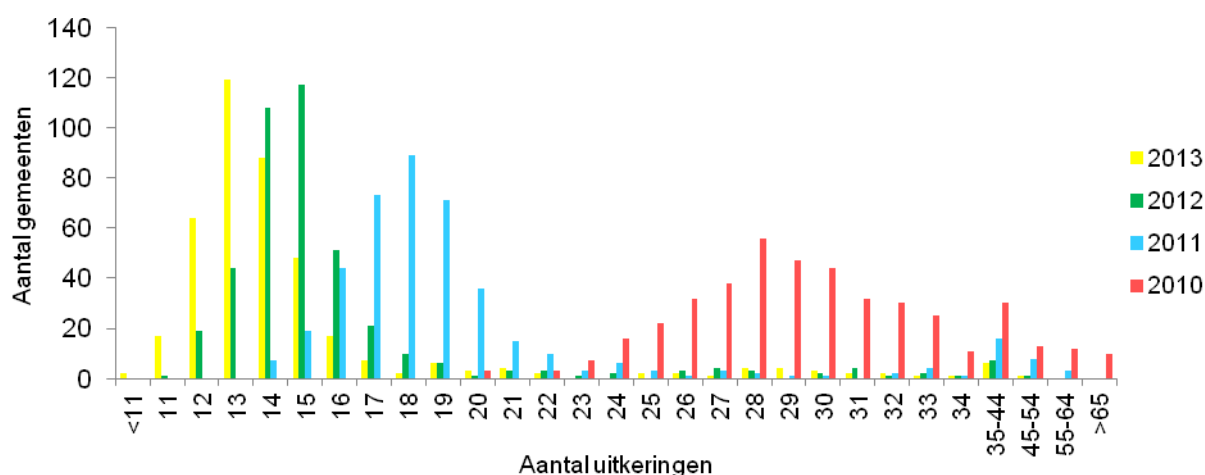
Tabel 1. Aantal uitkeringen van rijk aan gemeenten, 2010-2013.

Uitkering	2010	2011	2012	2013	Mutatie 2010-2013
Gemeentefonds	64	54	46	36	-28
Algemene uitkering	1	1	1	1	0
Decentralisatie-uitkeringen	49	41	36	27	-22
Integratie-uitkeringen	9	6	4	3	-6
Overige uitkeringen	5	6	5	5	0
Specifieke uitkeringen	35	31	27	21	-14
Totaal	99	84	73	57	-42

De rijksuitkeringen omvatten in de eerste plaats de uitkeringen uit het gemeentefonds, bestaande uit de algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkeringen en overige uitkeringen. Uitkeringen uit het gemeentefonds zijn in principe vrij besteedbaar. De bulk bestaat uit de algemene uitkering, het 'zakgeld' van de gemeenten. Integratie-uitkeringen gaan op een van tevoren bepaald moment over naar de algemene uitkering, maar kennen tot die tijd een aparte verdeelsystematiek. Van decentralisatie-uitkeringen staat niet vast of, en zo ja, wanneer ze in de algemene uitkering zullen worden opgenomen. Buiten het gemeentefonds om verstrekt het rijk specifieke uitkeringen aan gemeenten. Dit zijn geormerkte uitkeringen waarvan het bestedingsdoel soms nauw is vastgelegd, en soms zeer globaal.

Tabel 1 geeft een overzicht van het totaal aantal uitkeringen in de periode 2010-2013. In deze periode is het aantal uitkeringen fors afgenomen. Bestonden er in 2010 nog 99 verschillende uitkeringen, in 2013 is dit aantal teruggelopen tot 57. Het aantal integratie-uitkeringen daalde met tweederde, het aantal decentralisatie-uitkeringen 45 procent en het aantal specifieke uitkeringen met 40 procent. Figuur 1 laat deze ontwikkeling zien op het niveau van afzonderlijke gemeenten. In deze figuur is de trend duidelijk: gemeenten ontvangen steeds minder verschillende uitkeringen naast elkaar. De top van de verdeling ligt ook elk jaar meer naar links. Was het tegelijkertijd ontvangen van 28 verschillende uitkeringen in 2010 nog het meest gangbaar, in 2011 liep dit terug naar 18 uitkeringen, in 2012 naar 15 en in 2013 naar 13 verschillende uitkeringen. Ook het minimum van deze verdeling is afgenomen in deze periode. Er blijkt een verband te bestaan tussen het aantal ontvangen uitkeringen en het aantal inwoners in een gemeente. Over het algemeen geldt: hoe groter de gemeente, hoe meer verschillende uitkeringen worden ontvangen.

Figuur 1. Aantal gemeenten dat een bepaald aantal verschillende uitkeringen ontvangt, 2010-2013.



2 Totaalbedrag aan uitkeringen

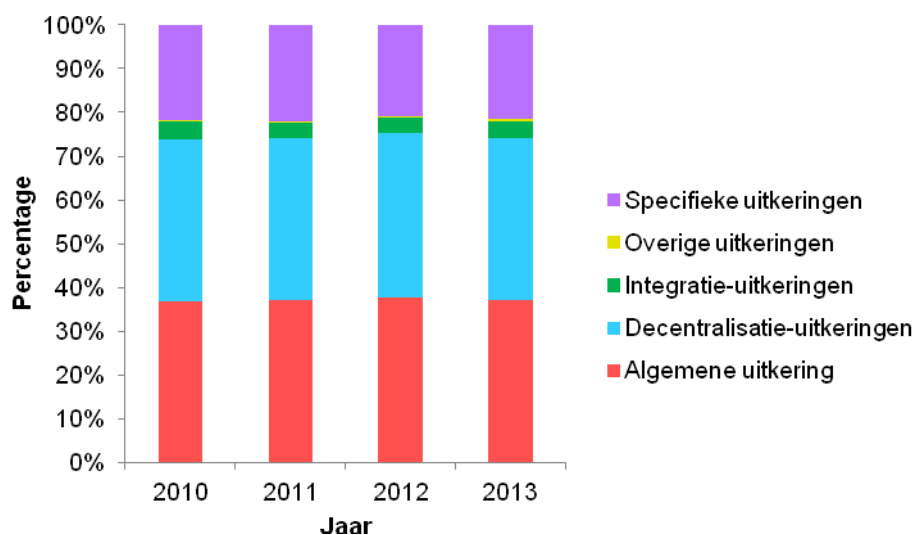
Het totale bedrag dat aan gemeenten wordt uitgekeerd is in de periode 2010-2013 afgenomen met ruim 1,1 miljard euro, een daling van 4,3 procent (tabel 2). De bedragen die via bepaalde soorten uitkeringen worden verdeeld laten geen consequente trends zien. Over de gehele periode bezien groeide alleen het via decentralisatie-uitkeringen verdeelde bedrag. Figuur 2 geeft de relatieve omvang van de verschillende soorten uitkeringen weer. Opvallend is het stabiele beeld. Ondanks de forse krimp in aantallen uitkeringen en de afname van het uitgekeerde bedrag zijn de aandelen van de verschillende soorten uitkeringen vrijwel niet veranderd. Wanneer het totaalbedrag aan uitkeringen wordt gerelateerd aan het aantal inwoners in een gemeente vallen enkele zaken op. Zo ontvangen de drie grootste gemeenten een hoog bedrag per inwoner. Er zijn echter ook kleine gemeenten waar het uitkeringsbedrag per inwoner boven het landelijk gemiddelde ligt. Kaart 1 laat dit zien. Grote gemeenten en gemeenten in het noorden (en dan voornamelijk in Groningen) ontvangen een uitkeringsbedrag boven het landelijk gemiddelde. In veruit de meeste gemeenten nam het totaalbedrag per inwoner

af. Dit is niet opmerkelijk, omdat het totaalbedrag aan uitkeringen in de periode 2010-2013 is afgenomen. Slechts enkele gemeenten laten een toename zien van het totaalbedrag per inwoner.

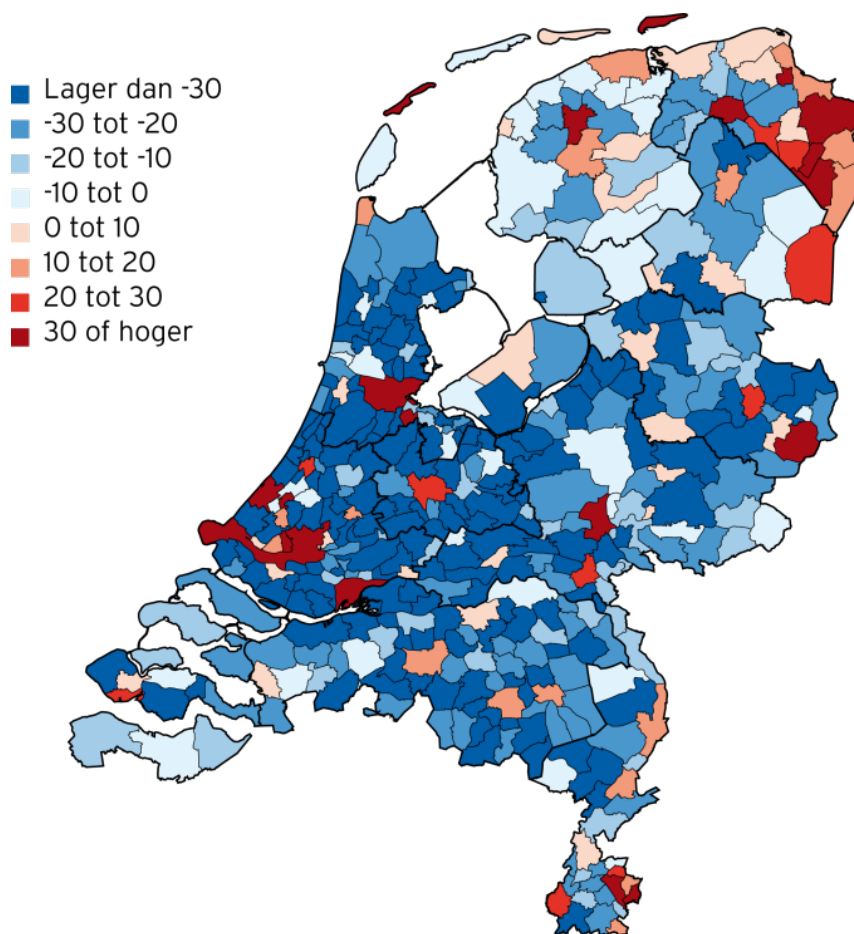
Tabel 2. Omvang rijksuitkeringen aan gemeenten in miljoenen euro's, 2010-2013 (miljoen euro).

Uitkering	2010	2011	2012	2013	Mutatie 2010-2013
Gemeentefonds	18.324	18.104	18.325	17.695	-629
Algemene uitkering	15.360	15.436	15.420	14.731	-629
Decentralisatie-uitkeringen	1.163	1.041	1.247	1.271	108
Integratie-uitkeringen	1.635	1.480	1.529	1.567	-68
Overige uitkeringen	166	147	129	126	-40
Specifieke uitkeringen	9.064	9.172	8.513	8.584	-480
Totaal	27.388	27.276	26.838	26.279	-1.109

Figuur 2. Relatief belang rijksuitkeringen aan gemeenten (2010-2013).



Kaart 1. Totaalbedrag aan uitkeringen per inwoner, uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijk gemiddelde (2013).



3 Gemeentefonds

Via het gemeentefonds wordt in 2013 17,7 miljard euro uitgekeerd. De verdeling van dit bedrag over de verschillende uitkeringssoorten is in de jaren 2010-2013 nauwelijks veranderd.

a. Algemene uitkering

Het grootste deel van het gemeentefonds, ongeveer 83 procent, komt voor rekening van de algemene uitkering. De hoogte van deze uitkering is de afgelopen jaren iets gekrompen als gevolg van bezuinigingen op de rijksbegroting. Het gemiddelde bedrag dat gemeenten in deze periode ontvingen is juist enigszins toegenomen, van 35,6 miljoen euro in 2010 tot 36,1 miljoen euro in 2013. Dat komt door de afname van het aantal gemeenten van 431 in 2010 tot 408 in 2013.

Elke gemeente ontvangt een algemene uitkering. Waar gemeenten in 2010 gemiddeld nog € 927 per inwoner ontvingen, werd in 2013 gemiddeld € 878 per inwoner ontvangen. Deze cijfers laten een gemiddelde zien, individuele gemeenten wijken hier vaak fors van af. Grote gemeenten en waddengemeenten ontvangen een aanzienlijk hoger bedrag per inwoner dan het gemiddelde. Deze gemeenten worden geacht hogere kosten per inwoner te moeten maken dan andere gemeenten om een gelijkwaardig

voorzieningenniveau aan te bieden (Allers, 2010). Middelgrote gemeenten en gemeenten in de periferie (Oost-Groningen, Zeeland) ontvangen ook vaak bovengemiddelde uitkeringen.

b. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen

De tweede groep uitkeringen uit het gemeentefonds bestaat uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen. In 2013 worden 27 decentralisatie- en 3 integratie-uitkeringen verstrekt, half zoveel als in 2010. In totaal wordt in 2013 ruim 2,8 miljard euro via deze uitkeringen uitgekeerd. Ruim meer dan de helft hiervan komt voor rekening van de integratie-uitkering WMO. Andere grote uitkeringen, met een omvang van meer dan 100 miljoen euro, zijn de uitkering voor Centra voor jeugd en gezin, voor Maatschappelijke opvang, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing en de uitkering voor Vrouwenopvang. De uitkering Centra voor jeugd en gezin is met ingang van 2012 omgezet van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering. Bij het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing gebeurde dat met ingang van 2011.

Slechts vier uitkeringen uit deze categorie worden door iedere gemeente ontvangen, waarvan de WMO-uitkering de belangrijkste is. De uitkering Quick wins binnenhavens wordt door slechts één gemeente ontvangen. De totale ontvangsten uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen verschillen sterk per gemeente. Grote en middelgrote gemeenten ontvangen naar verhouding een hoog bedrag per inwoner.

c. Overige uitkeringen uit het gemeentefonds

De kleinste groep uitkeringen uit het gemeentefonds wordt gevormd door de overige uitkeringen, gemiddeld goed voor een half procent van het totale aan gemeenten uitgekeerde bedrag. De bekendste hiervan is de Aanvullende uitkering volgens artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Gemeenten die financieel tekortschieten kunnen tijdelijk extra middelen ontvangen via deze uitkering. In 2013 werd een dergelijke uitkering verstrekt aan Loppersum, Boarnsterhim en Millingen aan de Rijn.

De samenstelling van de groep overige uitkeringen is de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Zo is de omvang van de uitkering riolering gedaald van 57 miljoen euro in 2010 tot 4,5 miljoen euro in 2013. In totaal gaat het hier om geringe bedragen, maar voor een individuele gemeente kunnen ze van groot belang zijn. De uitkeringen laten grote uitschieters zien, zowel positief als negatief. De Aanvullende uitkering, de Suppletie bommenregeling en de uitkering Herindeling zijn uitkeringen waar voor afzonderlijke gemeenten grote bedragen mee gemoeid zijn. Er zijn echter weinig gemeenten die deze uitkeringen ontvangen. De aanvullende uitkering kent dan ook een hoog gemiddeld bedrag per inwoner in vergelijking met de rest van de overige uitkeringen uit het gemeentefonds.

4 Specifieke uitkeringen

Naast de uitkeringen uit het gemeentefonds keert het rijk specifieke uitkeringen uit aan gemeenten. In 2013 werden 21 specifieke uitkeringen uitgekeerd, voor in totaal 8,6 miljard euro. Specifieke uitkeringen onderscheiden zich van de uitkeringen uit het gemeentefonds doordat het bestedingsdoel van deze uitkeringen vast ligt. In de praktijk is dit onderscheid overigens niet erg scherp (Allers, 2011). Specifieke uitkeringen worden door de betrokken vakdepartementen aan gemeenten uitgekeerd. Gemeenten moeten de juiste besteding van deze uitkeringen aan deze departementen

verantwoorden. Wanneer het geld niet besteed wordt volgens het bestedingsdoel kan de verantwoordelijke minister de uitkering (gedeeltelijk) terugvorderen.

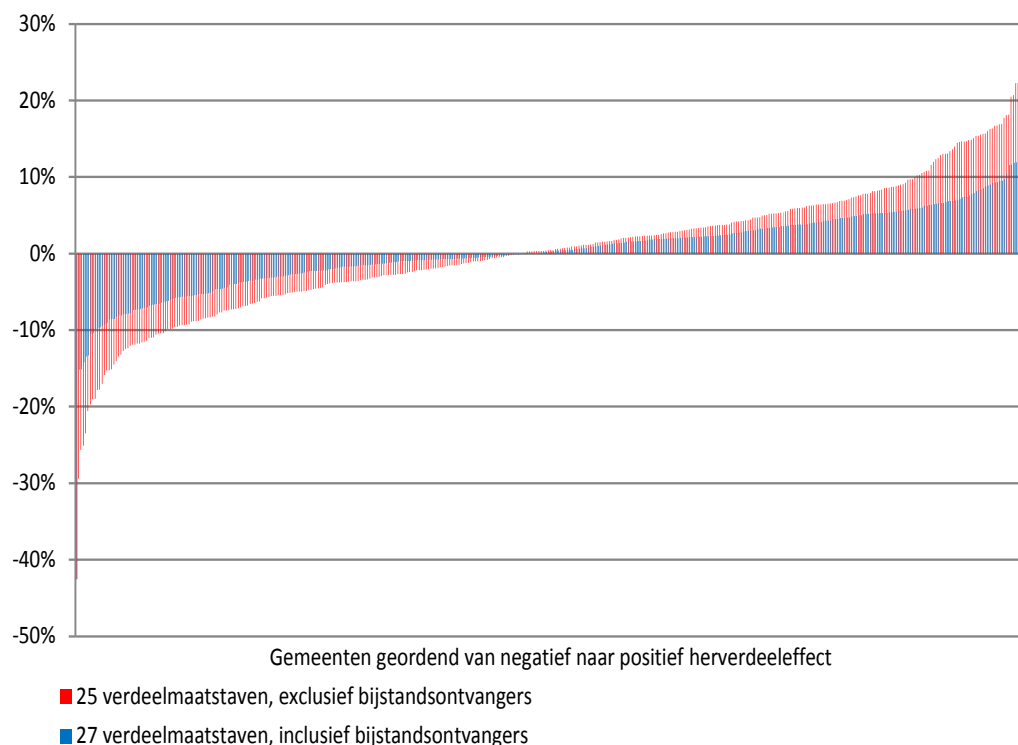
De afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen flink teruggelopen. In 2010 werden 35 specifieke uitkeringen uitgekeerd aan gemeenten, in 2013 is dit afgenomen naar 21 uitkeringen. Dit komt overeen met al langer bestaand rijksbeleid, dat gericht is op het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. De afname van het aantal specifieke uitkeringen in de laatste jaren is voor een deel geëffectueerd door de overgang van enkele uitkeringen naar het gemeentefonds. Zo is de uitkering met betrekking tot de Centra voor jeugd en gezin in 2012 omgezet in een decentralisatie-uitkering. De uitkering met betrekking tot de Schuldhulpverlening liep in 2011 af en wordt sindsdien niet meer verstrekt. Daarnaast is het aantal specifieke uitkeringen ook verminderd door de introductie van de verzameluitkering. Uitkeringen met een omvang van minder dan 10 miljoen euro moeten sinds 2008 per ministerie worden gebundeld in één verzameluitkering. Een verzameluitkering kent een aantal beleidsthema's waarbinnen deze uitkering moet worden besteed.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verreweg de grootste verstrekker van specifieke uitkeringen, in 2013 goed voor 94 procent van het totale bedrag. De drie grootste uitkeringen worden allen verstrekt door dit ministerie en omvatten 85 procent van het totale bedrag. Het gaat dan om de gebundelde uitkering voor de bijstand, het budget voor de sociale werkvoorziening en het participatiebudget. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de top tien van gemeenten met het grootste uitkeringsbedrag per inwoner uitsluitend gemeenten zitten met een zwakke sociale structuur. Daarbij gaat het voornamelijk om grote gemeenten, gemeenten in Oost-Groningen en gemeenten in Zuid-Limburg.

5 Verdeelsystematiek

De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gebeurt via maar liefst zestig verdeelmaatstaven. Allers en Van Nijendaal (2011) laten zien dat dit ook met de helft kan. Daarnaast kennen de decentralisatie-, integratie- en overige uitkeringen uit het gemeentefonds ieder een eigen verdeelsystematiek. Ook de verdeling van elke specifieke uitkering is weer anders. De afgelopen drie jaar nam het aantal uitkeringen aan gemeenten ongekend fors af: van 99 naar 57. Die trend lijkt nog niet ten einde. Hoe ver kan dit doorgaan? Een interessant gedachtenexperiment is het samenvoegen van *alle* bestaande uitkeringen in één formule.

Figuur 3. Herverdeeeffecten bij samenvoeging alle uitkeringen aan gemeenten (procenten).



a. Verdeelstelsel

Om zo'n formule te vinden zijn regressies uitgevoerd met de huidige verdeelmaatstaven van de algemene uitkering en het totaalbedrag aan uitkeringen in 2012 (Van Gelder en Allers, 2013). De tien gemeenten die elk een eigen verdeelmaatstaf hebben blijven buiten beschouwing. Uitgangspunt is dat de huidige verdeling optimaal is. Doel is dan ook de herverdeeeffecten te minimaliseren. Dit heeft geleid tot een formule met 27 verdeelmaatstaven. Gemiddeld wijkt deze uitkering 0,3 procent af van het thans ontvangen bedrag per gemeente. Dat lijkt weinig, maar figuur 3 (blauwe staafjes) laat zien dat de herverdeeeffecten voor de meeste gemeenten tussen de 0 en 10 procent liggen. De grootste uitschieters zijn Midden-Delfland (43 procent minder geld) en Boskoop (-15 procent) aan de ene kant en Graafstroom (15 procent meer) en Heiloo (+14 procent) aan de andere kant.

b. Prikkelwerking

Drie van de hier gebruikte maatstaven hangen samen met het aantal bijstandsonvangers in een gemeente. Aangezien dit aantal mede afhangt van het eigen beleid gaat hiervan een negatieve prikkelwerking uit. Het verkleinen van de bijstandspopulatie zou worden gestraft met een lagere uitkering. Daarom is ook een variant zonder deze maatstaven onderzocht. Het gemiddelde herverdeeeffect komt dan op 0,5 procent. Figuur 3 (rode staafjes) laat zien dat de spreiding van de herverdeeeffecten groter is en dat er meer uitschieters zijn. Maar de meeste herverdeeeffecten liggen nog wel tussen de 0 en 10 procent. Door goed te zoeken is wellicht een set verdeelmaatstaven te vinden die nog wat kleinere herverdeeeffecten

oplevert. Deze herverdeeeffecten werpen een blik op de consequenties van een radicale samenvoeging van alle uitkeringen aan gemeenten. Dat blijkt aanzienlijke herverdeeeffecten op te leveren. Hoewel het aantal uitkeringen aan gemeenten snel afneemt, zullen er voorlopig nog wel verschillende uitkeringen blijven bestaan.

6 Conclusie

Het totale aantal uitkeringen dat het rijk aan gemeenten verstrekt is in de periode 2010-2013 sterk afgenomen. Gemeenten ontvangen steeds minder verschillende uitkeringen, en ook het totaal uitgekeerde bedrag is in deze periode afgenomen. Dit proces is nog niet ten einde. De nog bestaande integratie-uitkeringen zullen in het gemeentefonds worden opgenomen, en van de decentralisatie-uitkeringen zijn de meeste niet structureel, zo blijkt uit de rijksbegroting 2014 (Tweede Kamer, 2013-2014, tabel 3.3.1). Als de trend doorzet verstrekt de rijksoverheid over enkele jaren nog maar een handvol verschillende uitkeringen aan gemeenten. Wanneer alle uitkeringen echter radicaal worden samengevoegd, blijken er aanzienlijke herverdeeeffecten te bestaan. Dat roept de vraag op met hoe weinig uitkeringen we eigenlijk toekunnen.

Marloes van Gelder en Maarten Allers

* Marloes van Gelder is medewerker van COELO; Maarten Allers is directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Allers, M.A. (2010), Gemeentefonds verevent minder dan gedacht, *ESB*, 10 december, 748-749.
- Allers, M.A. en G. van Nijendaal (2011), Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger, *ESB*, 21 januari, 60.
- Allers, M.A. (2011), Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden, Groningen: COELO.
- Gelder, M. van, Allers, M.A. (2013), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013*, Groningen: COELO.