

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 46, 2014, nr. 3

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	117
2	De economie en de rijksbegroting 2015 <i>J.H.M. Donders en J.J. van Maldegem</i>	120
3	Uitgavenbeleid na de crisis <i>P.J. van den Noord</i>	128
4	Belastingheffing in crisistijd <i>C.A. de Kam</i>	138
5	Aan schuld geen tekort <i>D. Dicou en J.F.M. de Jong</i>	156
6	Ongelijkheid in en na de financiële crisis <i>W. Salverda</i>	167
7	Sturen op leren en verbeteren in het gevangeniswezen <i>T. Molleman en M.F. ter Horst</i>	188

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40 en € 80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Telefoonnummer: 070 3427359

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
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
drs. L. Hoffman, Leen
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

dr. J.H.M. Donders, Jan
prof. dr. C.A. de Kam, Flip

Abonnement

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: www.tvof.nl.

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Website: www.wimdreesstichting.nl

VAN DE REDACTIE

De aanbidding van de rijksbegroting voor 2015 vormt een mooi aanknopingspunt voor analyses van het sinds het uitbreken van de crisis in 2008 in Nederland (en elders in de eurozone) gevoerde begrotingsbeleid. Het verbindende thema voor de vijf artikelen over dit onderwerp is ‘zeven magere jaren’.

In hun openingsbijdrage belichten *Donders* en *Van Maldegem* de economische ontwikkeling en de achtergronden van het gevoerde begrotingsbeleid. Na 2009 geven de overheidsfinanciën niet langer een impuls aan de binnenlandse bestedingen. Reductie van het begrotingstekort krijgt de hoogste prioriteit, onder andere om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en te voldoen aan Europese begrotingsafspraken. Met het in de miljoenennota uitgestippelde beleid keert Nederland terug naar het trendmatig begrotingsbeleid binnen de grenzen van de Europese afspraken. De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten. Daarnaast worden voor het eerst uitgavenmeevallers gebruikt voor 1,1 miljard euro aan lastenverlichting. Nederland is enkele maanden geleden ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. De begroting voor 2015 voldoet aan de eisen die deze nieuwverworven status meebrengt.

Direct na het uitbreken van de kredietcrisis ging van de overheidsuitgaven in Nederland een stimulerende werking uit. Hierdoor is de recessie dus verzacht. Vervolgens ging het roer om. Na 2009 heeft Nederland relatief sterk bezuinigd op de uitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (investeringen en consumptie), relatief weinig op de salarissen van het overheidspersoneel en – door de oplopende werkloosheid en de vergrijzing – in het geheel niet op de inkomensoverdrachten. De bedoelde bezuinigingen hebben Nederland volgens de analyse van *Van den Noord* ongeveer 1,3 procent economische groei gekost. Ondanks de bezuinigingen is slechts iets meer dan een derde van de oorspronkelijke bestedingsverruiming uit 2008-2009 in de loop van de periode 2010-2014 teruggedraaid. Dit steekt schril af bij de forse bijstelling van de overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De bezuinigingen in ons land vallen zelfs in het niet bij de draconische ingrepen in de ‘Troika-landen’.

De afgelopen jaren zorgde de economische crisis voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. *De Kam* bespreekt het na de crisis gevoerde belastingbeleid en het perspectief voor belastingherziening. In de strijd tegen het begrotingstekort is het belastingpeil in de periode 2010-2014 met 2,3 procent bbp opgeschoefd. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen en de invoering van twee nieuwe belastingen (bankwezen, woningverhuurders). Bij de directe belastingen hebben opeenvolgende kabinetten tevens gekozen voor verbreding van de heffingsgrondslag. Sinds het uitbreken van de crisis is de belastingmix van samenstelling veranderd. Het aandeel van de indirecte belastingen (-1,5 procentpunt) en de directe belastingen (-1,7 procentpunt) liep terug. Door de crisis (toenemende werkloosheid) en de vergrijzing is het gewicht van de sociale premies in de belastingmix met 3,2 procentpunt toegenomen.

Het belastingpeil in Nederland is niet hoger dan in Duitsland en de Europese Unie als geheel. De lastendruk op de arbeidskosten van een gemiddelde werknemer (*average worker*) is in Nederland een stuk lager dan in Duitsland en andere grote landen uit de eurozone. Nederland is een buitenbeentje bij de belastingen op vermogen(sinkomsten). Zij brengen in

vergelijking met de belastingmix in andere landen (erg) weinig op. De impliciete belastingdruk op vermogen (opbrengsten) is na 2000 sterk gedaald. Dit is in lijn met de sterk gedaalde effectieve druk van de vennootschapsbelasting op het netto-exploitatatieoverschot van niet-financiële vennootschappen. Bij de komende belastingherziening valt daarom een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op (immobiel) vermogen te overwegen, in de orde van grootte van 2 procent bbp. Daarmee zou de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp worden getild. Een verhoging van de consumptiebelastingen maakt de wig op arbeidsinkomen alleen kleiner, wanneer de lasten bij deze operatie voor een deel naar de vermogensbezitters en economisch niet-actieven worden verschoven. Vermoedelijk als gevolg van de diepte van de economische crisis zijn de ramingen van de belastingontvangsten in de miljoenennota veel minder accuraat geworden.

Dicou en *De Jong* analyseren de gevolgen van het gevoerde begrotingsbeleid voor de ontwikkeling van de conjunctuur. Door de auteurs uitgevoerde schattingen voor twintig lidstaten van de Europese Unie en zeven niet EU-landen suggereren dat op Europees niveau vastgelegde begrotingsregels effect hebben gehad, ook al zijn zij onvolledig gehandhaafd. EU-landen in de *excessive deficit procedure* troffen namelijk aantoonbaar méér maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen. De kritiek van vooral Angelsaksische economen dat het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) de afgelopen jaren procyclisch heeft gewerkt, is dus niet zonder grond. Maar hierbij past een belangrijke kanttekening. In een crisis van deze omvang was het voor sommige landen ook zonder het SGP onontkoombaar geweest om een zekere mate van procyclisch beleid te voeren, omwille van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Dat laat onverlet dat het suboptimaal is om te bezuinigen in een tijd van recessie.

Om herhaling te voorkomen zou eerst en vooral de preventieve fase van het SGP veel meer gewicht moeten krijgen. Hier is volgens de auteurs nog wel enige reden tot zorg: de preventieve arm van het SGP is recent minder versterkt dan de correctieve arm, en de procedure is sterk afhankelijk van de berekening van het structurele tekort. Verder constateren zij dat het institutionele raamwerk rondom de euro niet perfect is. Wel voldoet dit raamwerk nu veel sterker aan de voorwaarden om van de monetaire unie een doorslaand succes te maken. En wellicht het voornaamste: de afgelopen jaren hebben laten zien dat de muntunie zo nodig met kracht wordt verdedigd. De komende jaren zullen de versterkte arrangementen zich moeten bewijzen. Daarbij zullen ongetwijfeld verdere verstevigingen nodig blijken te zijn.

Salverda onderzoekt de gevolgen van de crisis voor de verdeling van lonen, inkomens en vermogen. Na het uitbreken van de crisis is het aantal in Nederland werkzame personen met 3 procent gedaald. Het aantal voltijdbanen nam veel sterker af (met bijna 10 procent). Anders dan na de diepe recessie in de eerste helft van de jaren tachtig is de werkgelegenheid van oudere werknemers (50-plus) verbeterd. Ook het aantal door hen bezette voltijdbanen nam toe. Anderzijds is in de periode 2008-2014 het aantal voltijdbanen van jongeren uit minderheidsgroepen gehalveerd.

De loonverdeling is tijdens de crisis waarschijnlijk ongelijker geworden, behalve aan de absolute top (salarissen > 1 miljoen euro). De gestandaardiseerde koopkracht van huishoudens ligt in 2013 gemiddeld 4 procent lager dan in 2008. Het grootste koopkrachtverlies (10 procent) doet zich voor in de laagste 10-procentgroep. Achter dit algemene beeld gaat een forse daling schuil van de marktinkomens, vooral in het midden van de verdeling, waar zij oploopt tot bijna een kwart. Veel van dit verlies aan marktinkomen, maar niet het gehele verlies, wordt goedgeemaakt door de herverdeling die plaatsvindt via belastingen en inkomensoverdrachten.

Het totale door het CBS gemeten vermogen is tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2012 met 150 miljard euro gedaald. Vermogensbezit in de vorm van opgebouwde pensioenaanspraken zit daar niet bij. Dit is van belang, aangezien het pensioenvermogen even groot is als het wel in de vermogensstatistiek opgenomen (netto)vermogen. In de eerste vier jaar na de crisis groeide het vermogen van de pensioenfondsen met 140 miljard euro. De verdeling van de nettovermogens is in de crisistijd ongelijker geworden. Het belastingstelsel biedt aanknopingspunten om de verdeling van inkomens en vermogens te beïnvloeden.

Behalve bijdragen over het begrotingsbeleid en de ontwikkeling van de sociale ongelijkheid in zeven magere jaren biedt deze aflevering van het tijdschrift een artikel waarin *Molleman* en *Ter Horst* berichten over de recente invoering van een benchmarkmethode in het gevangeniswezen. De auteurs stellen dat de gepresenteerde werkwijze breder toepasbaar is en nut kan hebben voor andere onderdelen van de overheidsorganisatie. Voor een vruchtbare toepassing van de benchmarkmethode is op basis van hun praktijkervaring een aantal succesfactoren te benoemen. De eerste en belangrijkste succesfactor is dat de toekomstige gebruikers (tevens gegevensleveranciers) invloed kunnen uitoefenen op de invulling die de methode krijgt. Zo kan het vereiste draagvlak ontstaan. Ten tweede is het van belang zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande meet- en registratiesystemen.

De verzamelde cijfers moeten in hun context worden geïnterpreteerd. Benchmarking is primair een instrument om het lerend vermogen van organisaties te ontwikkelen en niet zozeer een middel om met deelgenoten af te rekenen. Anders neemt de kans op perverse effecten van prestatiemeting toe – denk aan creatief boekhouden en kortetermijndenken.

Jan Donders
Flip de Kam

DE ECONOMIE EN DE RIJSBEGROTING 2015

J.H.M. Donders en J.J. van Maldegem*

Samenvatting

De Nederlandse economie kruipt uit een diep dal. Het voor 2015 voorziene verdere herstel is nog broos. De ramingen voor economie en overheidsfinanciën zijn extra onzeker door geopolitieke spanningen. Na 2009 geeft het gevoerde begrotingsbeleid niet langer een impuls aan de binnenlandse bestedingen. Sindsdien staat reductie van het begrotingstekort voorop. Enerzijds, omdat opeenvolgende kabinetten al sinds 2007 streven naar houdbare overheidsfinanciën. Bij houdbare overheidsfinanciën blijft de overheidsschuld hanteerbaar. Anderzijds, om te kunnen voldoen aan in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. Vermindering van de overheidsschuld is gewenst, aangezien de overheid dan beter in staat is om de gevolgen van grote economische schokken op te vangen. Zowel voor nieuw beleid als voor lastenverlichting trekt het kabinet ruim 1 miljard euro extra uit. Nederland is enkele maanden geleden ontslagen uit de buitengewoontekortprocedure. De begroting voor 2015 voldoet aan de eisen die deze nieuwverworven status meebrengt.

Trefwoorden: miljoenennota, EMU-saldo, EMU-schuld

1 Inleiding

Deze bijdrage is gewijd aan de achtergronden van het gevoerde begrotingsbeleid in Nederland sinds het uitbreken van de grote recessie in het algemeen en de begroting voor 2015 in het bijzonder. Eerst krijgt in onderdeel 2 de algemene economische situatie enige aandacht. Vervolgens wordt in onderdeel 3 toegelicht waarom het kabinet vanaf 2010 streeft naar tekortreductie, ook al vraagt de stand van de conjunctuur eerder om stimulerend beleid. Onderdeel 4 bespreekt de speerpunten van het voor het komende jaar uitgestippelde begrotingsbeleid. In onderdeel 5 wordt onderzocht in hoeverre de bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

2 De economische situatie

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis beleeft de Nederlandse economie magere jaren. Afgaande op de raming in de *Macro Economische Verkenning 2015* duurt het tot 2016, voordat het volume van het bruto binnenlands product (bbp) terug is op het niveau in 2008. Het verleden leert dat de economie na een kredietcrisis vaak langdurig slecht presteert. Dit komt doordat zo'n crisis niet alleen een conjuncturele neergang inleidt, maar tevens tot gevolg heeft dat het structurele bbp daalt. Het tempo van de structurele economische groei blijkt na verloop van tijd geen nadelige invloed te ondervinden. Het niveau van het structurele bbp komt echter wel lager te liggen. De economische literatuur oppert hiervoor verschillende mogelijke verklaringen.¹ Het is denkbaar dat kredietverschaffers een hogere risicopremie incalculeren. Voor debiteuren leidt dit tot hogere reële kapitaalkosten, waardoor minder investeringen plaatsvinden. De arbeidsproductiviteit in de financiële sector kan bovendien dalen door nieuwe regulering en intensiever toezicht, die nodig zijn om een nieuwe crisis te voorkomen. Het is verder mogelijk dat ondernemingen kosten moeten maken om zich aan de door de crisis fundamenteel gewijzigde omstandigheden aan te passen. Als gevolg van

¹ Zie Gelauff *et al.* (2014). Enkele van de redenen waarop deze auteurs wijzen worden hierna genoemd.

dergelijke aanpassingsprocessen kan de arbeidsproductiviteit langdurig lager uitkomen. Daarnaast kan de arbeidsproductiviteit van werknemers, die pas na een geruime periode van werkloosheid weer emplooi vinden, gedurende lange tijd lager zijn dan zonder de crisis het geval zou zijn geweest.

De ontwikkelingen sinds het uitbreken van de kredietcrisis hebben ook in Nederland de aanbodkant van de economie verzwakt. Zij zetten bovendien de vraag naar goederen en diensten langdurig onder druk. De vraaguitval is zo groot dat het bbp voor lange tijd onder het structurele niveau is beland. De binnenlandse vraag hangt af van de investeringen, de bestedingen van de overheid en de consumptie van gezinnen. De vraag naar investeringsgoederen is aanzienlijk gedaald, met het al genoemde ongunstige gevolg voor de verbetering van de arbeidsproductiviteit. Het vertrouwen van ondernemers heeft een deuk opgelopen, mede door de langjarig achterblijvende bestedingen van gezinnen. De investeringen in bedrijfsgebouwen zijn gekelderd door het bestaande overaanbod. De tekortverbeterende maatregelen die veel overheden treffen in overeenstemming met eerder gemaakte begrotingsafspraken zetten eveneens een rem op de vraag. De bestedingen van gezinnen staan door een trits oorzaken onder druk. De stijging van de cao-lonen bleef enkele jaren achter bij die van de consumptieprijzen. De werkloosheid nam sterk toe. Daar kwam bij dan anderhalf miljoen huizen door de prijscorrectie op de woningmarkt 'onder water' zijn komen te staan. Huishoudens die hiermee worstelen, zijn meer gaan sparen, omdat zij na een eventuele verhuizing niet met een restschuld willen blijven zitten. Ook de problemen waarmee de pensioenfondsen te maken hebben, stimuleren mensen om meer te sparen.

Afgaande op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek is Nederland na het uitbreken van de kredietcrisis twee keer in een recessie beland. De eerste recessie begon in het derde kwartaal van 2008 en duurde vier kwartalen. In het tweede kwartaal van 2011 belandde de economie opnieuw in een recessie en die hield aan tot en met vierde kwartaal van 2012. Hoewel ons land sindsdien niet meer in een derde recessie is terechtgekomen, kromp de economie in 2013 op jaarbasis toch met 0,7 procent (tabel 1). Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat de economische groei dit jaar aantrekt tot $\frac{3}{4}$ procent en dat volgend jaar een groei van $1\frac{1}{4}$ procent haalbaar is. Het verwachte economische herstel hangt samen, zoals gebruikelijk is in onze open economie, met een aantrekkende wereldhandel, die een snellere groei van de uitvoer mogelijk maakt.

Tabel 1 Economische kerngegevens, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mutaties per jaar in procenten						
Bruto binnenlands product	-3,3	1,0	1,7	-1,7	-0,7	$\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{4}$
Consumptie huishoudens	-1,8	-0,1	0,2	-1,4	-1,6	0	1
Consumptie overheid	4,0	1,1	-0,2	-1,6	-0,2	$-\frac{3}{4}$	0
Investeringen (inclusief voorraden)	-11,0	-0,7	3,5	-5,8	-4,9	$2\frac{3}{4}$	$3\frac{1}{4}$
Relevante wereldhandel goederen	-12,9	11,3	4,0	0,7	1,7	$2\frac{1}{2}$	$4\frac{1}{2}$
Uitvoer van goederen en diensten	-8,0	8,9	4,4	3,2	2,0	$3\frac{1}{4}$	$3\frac{3}{4}$
Consumentenprijsindex	1,2	1,3	2,3	2,5	2,5	1	$1\frac{1}{4}$
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	1,4	0,0	-1,1	-2,1	-1,4	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	Niveaus						
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,7	4,5	4,4	5,3	6,7	7	$6\frac{3}{4}$

Bron: Centraal Planbureau (2014)

Dankzij de hogere uitvoer investeren de ondernemingen sinds eind 2013 weer meer; dit herstel zet in 2014 en 2015 vermoedelijk door. Het CPB rekent erop dat de consumptie van huishoudens dit jaar niet verder daalt en volgend jaar een bescheiden groei vertoont. Deze

verwachting stoelt op de weer aantrekkende woningmarkt en de geraamde verbetering van de koopkracht. De arbeidsmarkt toont bemoedigende tekenen van herstel: de werkloosheid daalde in augustus jonstleden voor de vierde maand op rij. In de projectie zakt het werkloosheidspercentage komend jaar iets, naar 6¾ procent. Daarmee zou de werkloosheid volgend jaar overigens nog steeds omstreeks 2½ procentpunt boven de geschatte evenwichtswerkloosheid liggen.

Bij het voorafgaande past als kanttekening dat de onzekerheden bijzonder groot zijn. Vooral geopolitieke spanningen her en der in de wereld kunnen gemakkelijk roet in het eten gooien. De geraamde aantrekkende economische groei kan als gevolg van die spanningen gemakkelijk deels verdampen.

3 De ratio van tekortreductie

Na het uitbreken van de kredietcrisis besloot het toenmalige kabinet de automatische stabilisatoren voluit te laten werken en nam het tevens aanvullende maatregelen om de gevolgen van de diepe economische inzinking te verzachten. Extra geld kwam beschikbaar voor de zwaargetroffen bouwsector en bedrijven mochten nieuwe investeringen versneld afschrijven. Terwijl de overheid in 2008 nog een klein overschot op haar begroting realiseerde, staat voor 2009 een begrotingstekort in de boeken van 5,5 procent bbp. Het kabinet accepteerde de sterke verslechtering van het begrotingstekort op basis van de veronderstelling dat de recessie, hoewel heftig, van korte duur zou zijn. Daarna zouden – in lijn met afspraken die met ‘Brussel’ waren gemaakt – tekortverbeterende maatregelen worden genomen. Het verwachte snelle economische herstel bleef echter uit. Vanaf 2010 was het beleid gericht op geleidelijke verkleining van het begrotingstekort. Een hernieuwde poging om de economie via een expansief begrotingsbeleid te stimuleren bleef dus achterwege. Hierbij speelden verschillende overwegingen een rol.

Om te beginnen maakte de structurele daling van het bbp het nodig de tering naar de nering te zetten. Bij het achterwege laten van stimulerend begrotingsbeleid speelde tevens de notie een rol dat zo’n beleid in een bijzonder open economie als de Nederlandse weinig zoden aan de dijk zet. Een groot deel van begrotingsimpulsen lekt via hogere importen immers weg naar het buitenland.

Tekortverbeterende maatregelen werden tevens noodzakelijk geacht om te voorkomen dat de generaties die in de toekomst in ons land leven met hoge onbetaalde rekeningen te maken krijgen. Alle kabinetten die vanaf 2007 zijn aangetreden streefden en streven naar reductie van het structurele begrotingssaldo, om daarmee de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. De *Miljoenennota 2015* wijst erop dat verbetering van het structurele begrotingssaldo tevens gewenst is om de overheidsschuld terug te brengen naar een niveau waarbij de overheid bij grote ongunstige schokken – waarmee de economie ook in de toekomst te maken kan krijgen – als schokdemper kan optreden, zonder dat de overheidsschuld zo groot wordt dat zij een obstakel gaat vormen voor de economische groei.

Het gevoerde begrotingsbeleid hangt tevens samen met het gegeven dat Nederland gehouden is om zich aan de in Brussel gemaakte begrotingsafspraken te houden. Vanaf 2009 belandde Nederland in een ‘buitensporigtekortprocedure’, die de handen van nationale politici bij de vormgeving van het budgettaire beleid bindt. Als warm voorstander van de bedoelde begrotingsafspraken kon ons land zich daaraan niet onttrekken; daarmee zou bovendien het ‘verkeerde voorbeeld’ aan andere EU-lidstaten zijn gegeven.

Minder zorg om vergrijzing

Het CPB verstaat onder houdbare overheidsfinanciën een situatie waarbij de huidige collectieve arrangementen, behoudens aanpassingen waartoe al is besloten, kunnen worden gehandhaafd zonder dat in de toekomst op enig moment de overheidsschuld explodeert. De

houdbaarheid van de overheidsfinanciën is niet gegarandeerd, want zij staat onder druk door de vergrijzing van de bevolking en het geleidelijk verdwijnen van de aardgasbaten. Door de vergrijzing groeien de AOW- en de zorguitgaven in de komende decennia harder dan het bruto binnenlands product, terwijl door het uitgeput raken van de aardgasbronnen tegelijkertijd de overheidsinkomsten afnemen. Beide ontwikkelingen bedreigen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het CPB brengt regelmatig in kaart wat er in het geval van constante arrangementen op lange termijn met de overheidsfinanciën gebeurt. Daarbij wordt rekening gehouden met aanpassingen van collectieve arrangementen die volgens gemaakte afspraken in de toekomst zullen plaatsvinden. Zo wordt in de jongste becijferingen, gepubliceerd in juni 2014, rekening gehouden met de effecten van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd waartoe inmiddels is besloten. In dit soort gevallen wordt de veronderstelling van constante arrangementen dus in feite losgelaten.

Volgens de in 2010 – vóór het aantreden van het kabinet-Rutte I – gepubliceerde vergrijzingsstudie zou in 2015 sprake zijn van een houdbaarheidstekort van 4½ procent van het bbp. Dit betekent dat de overheid in 2015 houdbare overheidsfinanciën kon realiseren via een verbetering van het structurele EMU-saldo in 2015 met 4½ procent van het bbp. Bij de indertijd voor dit jaar verwachte omvang van het bbp zou daarmee houdbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen worden bereikt via tekortverbeterende maatregelen die in 2015 zouden optellen tot een bedrag van 29 miljard euro.

Het houdbaarheidstekort valt niet alleen te verminderen via verbetering van het structurele EMU-saldo op korte termijn, maar ook door maatregelen te nemen die in de toekomst tot lagere overheidsuitgaven en/of hogere overheidsinkomsten leiden. Zo verbetert een verhoging van de AOW-leeftijd die pas in de toekomst ingaat, en die dus niet nu al het begrotingstekort verkleint, wel degelijk de houdbaarheid, doordat de AOW-uitgaven hierdoor in de toekomst minder omhooggaan.

In juni van dit jaar verscheen de jongste vergrijzingsstudie van het CPB, getiteld *Minder zorg om vergrijzing*.² Volgens deze studie is er, bij onverkorte uitvoering van alle beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte II, in 2018 niet langer sprake van een houdbaarheidstekort, maar van een houdbaarheidsoverschot van 0,4 procent van het bbp. Dit komt bij de voorziene omvang van het bbp in 2018 overeen met 3 miljard euro. Wanneer de overheid na 2018 uitsluitend die aanpassingen van de collectieve arrangementen doorvoert waartoe met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën inmiddels is besloten, vindt uiteindelijk geen explosie van de overheidsschuld plaats. Het becijferde houdbaarheidsoverschot betekent dat bij een verslechtering van het structurele EMU-saldo in 2018 met 0,4 procent bbp toch nog juist sprake blijft van houdbare overheidsfinanciën. Wanneer die verslechtering achterwege blijft, kan de overheid op enig moment in de toekomst de overheidsuitgaven extra verhogen en/of de lasten verlichten, zonder dat de overheidsschuld na verloop van tijd explodeert.

De twee kabinetten onder leiding van premier Rutte hebben de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dus aanzienlijk verbeterd. Deze verbetering is onder andere het resultaat van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd en de beperking van de fiscale ruimte om aanvullend pensioen op te bouwen. Andere maatregelen die bijdragen aan de verbetering van de houdbaarheid zijn de maatregelen met betrekking tot de langdurige zorg en de bezuinigingen op het openbaar bestuur.

De geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd betekent een aanpassing van de collectieve arrangementen. Generaties die later zijn geboren kunnen op grond van de beleidsaanpassingen later met pensioen dan generaties die eerder het levenslicht zagen.

² Smid et al. (2014).

Bedacht moet worden dat de levensverwachting van later geboren generaties groter is; geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd kan de noodzakelijke versoering van de collectieve arrangementen dus op een billijke wijze over de generaties spreiden.

De uitkomsten van de houdbaarheidssommen zijn met grote onzekerheden omgeven. Het CPB wijst er zelf dat de zorguitgaven in de toekomst harder kunnen groeien dan overeenkomt met constante arrangementen. Wanneer de collectief gefinancierde zorguitgaven tussen 2018 en 2060 een additionele groei vertonen van 1 procentpunt per jaar, verslechtert het houdbaarheidssaldo met 5,6 procent van het bbp.

De overheid als schokdemper

Zelfs bij een bescheiden houdbaarheidsoverschot daalt de overheidsschuld op termijn aanzienlijk. Een geringere schuld stelt de overheid beter in staat om de nadelige gevolgen van toekomstige economische schokken op te vangen. De schokproef in de *Miljoenennota 2015* laat zien dat de bodem van de overheidsfinanciën gevoelig is voor financieel-economische aardbevingen. Drie scenario's komen aan bod. Uit een daarvan blijkt dat een mondiale economische crisis de schuld in de loop van vijf jaar zelfs met 31 procent bbp kan opstuwen.³ Een overheidsschuld van de omvang die dan ontstaat – bij de uitgangssituatie in 2015 is dat meer dan 100 procent bbp – zal de economische groei zeer waarschijnlijk afremmen.

Verschillende studies wijzen op een schuldquote tussen de 80 en 100 procent als een drempelwaarde waarbij de overheidsschuld de reële economie schade berokkent. Wanneer de overheid een ongunstige schok wil kunnen opvangen, is een voldoende grote buffer nodig. Volgens tentatieve berekeningen betekent een buffer van 20 procent bbp voor OESO-landen een kans van 80 procent dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Uitgaande van een drempelwaarde van 80 procent bbp zou de schuldquote om dit te bereiken teruggebracht moeten worden tot 60 procent. Voor een kans van 90 procent is een buffer vereist van 30 procent bbp, zodat de schuldquote in dat geval tot 50 procent moet worden verlaagd. En voor een kans van 95 procent is zelfs een buffer van 45 procent nodig, zodat de schuldquote tot 35 procent moet worden teruggebracht.⁴

4 Speerpunten van het begrotingsbeleid voor 2015

Enkele jaren achtereen noopte geduchte economische tegenwind het kabinet telkenmale tot het sluiten van aanvullende begrotingsakkoorden en het smeden van nieuwe ombuigingsplannen. De rust waarin de begroting voor 2015 tot stand is gekomen steekt daartegen opvallend gunstig af. Toch is de lucht allesbehalve onbewolkt. In de miljoenennota benadrukt het kabinet de grote onzekerheden op het internationale politieke toneel en de weerslag die deze kunnen hebben op de gang van zaken in de Nederlandse economie. En die waarschuwing geeft het kabinet niet voor niets, want een escalatie van de situatie in Oekraïne en het Midden-Oosten kan binnen een mum van tijd ingrijpende gevolgen hebben op de voor de open Nederlandse economie zo belangrijke wereldhandel. Om die reden komt de 'stresstest' van de overheidsfinanciën – de al gememoreerde schokproef – op een uitgelezen moment.

De gespannen internationale situatie is terug te zien in het voor 2015 uitgestippelde budgettaire beleid.⁵ Zo wordt structureel bijna 150 miljoen euro vrijgemaakt om de budgetten voor defensie, het openbaar ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst op te hogen. In aanvulling daarop wordt eenmalig ruim 1 miljard euro uitgetrokken voor

³ Tweede Kamer (2014-2015a), 117.

⁴ Lukkezen en Suyker (2013).

⁵ De speerpunten van de begroting 2015 zijn te vinden in: Tweede Kamer (2014-2015a), 14-16.

noodhulp en voor de opvang van vluchtelingen dichtbij de crisisgebieden zelf en in Nederland.

De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels waaraan diezelfde begroting dient te voldoen, vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten.⁶ De gedachte hierachter is dat de onzekere situatie in de wereld macro-economische risico's meebrengt. Valt de economische ontwikkeling om die reden tegen, dan kunnen – gegeven de Brusselse begrotingsafspraken – de komende jaren bezuinigingen nodig zijn. Om de kans daarop te beperken is tot de genoemde aanpak besloten. Onder het gestelde uitgavenkader kan het kabinet volgend jaar zodoende tegenvallers van in totaal 0,9 miljard euro opvangen. Zou deze ruimte worden opgesoupeerd, dan beïnvloedt dit het EMU-saldo uiteraard in dezelfde mate negatief.

Met het voorgestelde Toekomstfonds wil het kabinet financieel vermogen opbouwen om te investeren in innovatie. Het fonds krijgt zo vorm dat dit vermogen behouden blijft voor komende generaties. Behalve de middelen uit het reeds bestaande innovatiefonds MKB+ fourneert het kabinet 200 miljoen euro startkapitaal. Het fonds zal tot slot ook worden gevoed door eventuele meevallers in de gasbaten vanaf 2014. Het rendement op het fondsvermogen komt ten goede aan fundamenteel en toegepast onderzoek. Het verlaagde btw-tarief voor bouw en renovatie is met een half jaar verlengd tot medio 2015. Ten slotte is 40 miljoen euro extra vrijgemaakt om de overgang naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 te vergemakkelijken.

Om de koopkracht van huishoudens met lage en middeninkomens te verbeteren wordt 160 miljoen euro toegevoegd aan de pot die beschikbaar is voor het kindgebonden budget. Daarnaast gebruikt het kabinet meevallers aan de uitgavenkant van de begroting tot een bedrag van 975 miljoen euro om de lasten voor huishouden te verlagen ten opzichte van eerder voorgenomen lastenverzwaringen. Daarvan is 500 miljoen euro bestemd om de arbeidskorting voortaan vanaf een hoger inkomen af te breken. Voor de verlaging van het tarief van de eerste schijf is 475 miljoen euro uitgetrokken.

Voor het eerst zet het kabinet uitgavenmeevallers in voor lastenverlichting. Sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid onder minister Zalm in 1994⁷ is nooit eerder op deze manier geprobeerd om de werkgelegenheid en de economische groei te stimuleren. De miljoenennota licht toe dat het kabinet binnen de begrotingsregels ruimte voor deze schuif heeft kunnen vinden, aangezien daarin is vastgelegd dat het kabinet besluit over de aanwending van per saldo meevallers. De regels bepalen niet expliciet dat zo'n schuif niet is toegestaan binnen de begrotingsregels die het kabinet zichzelf heeft opgelegd.

Ook los hiervan is de keuze van het kabinet vanuit het economische principe achter het trendmatig begrotingsbeleid verdedigbaar en uitlegbaar. De inkomsten ademen in beginsel mee met de conjunctuur en functioneren zo als automatische stabilisator. De uitgavenplafonds liggen vast, ongeacht de stand van de conjunctuur. Dit voorkomt procyclische doorwerking van conjuncturele mee- en tegenvallers bij de overheidsinkomsten in het niveau van de overheidsuitgaven. Daarnaast brengt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven rust in het jaarlijkse begrotingsproces. Niet in de laatste plaats voorkomt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven samen met het vaste, maximale uitgavenkader dat de overheidsuitgaven ongebreideld kunnen stijgen. Conjuncturele meevallers aan de inkomstenkant kunnen zo niet worden gebruikt voor hogere overheidsuitgaven.

Zolang de uitgaven onder het vooraf vastgelegde maximum blijven en daarna ingezet worden om de lasten van de burgers te verlagen, zoals het kabinet nu heeft gedaan, doorkruist

⁶ Tweede Kamer (2014-2015a), 93.

⁷ Het trendmatig begrotingsbeleid werd dus voor het eerst toegepast voor de begroting van het jaar 1995.

deze budgettaire keuze geen van de achterliggende principes. En dus is deze constructie – hoewel niet expliciet toegestaan door de begrotingsregels – niet strijdig met diezelfde begrotingsregels.

5 De Europese begrotingsregels

Het EMU-tekort komt volgens de miljoenennota voor het lopende jaar vermoedelijk uit op 2,9 procent bbp. In het komende jaar verbetert het tekort naar raming tot 2,2 procent bbp. Het tekort bedraagt volgend jaar ondanks alle inspanningen dus nog altijd 40 miljoen euro per dag, of anders berekend, ruim € 27.500 per minuut. In vergelijking met dit aanzienlijke tekort stijgt de EMU-schuld van 2014 op 2015 slechts beperkt van 69,8 procent naar 70,0 procent bbp.

Tabel 2 Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld in procenten bbp, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo	-5,5	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,9	-2,2
EMU-schuld	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	69,8	70,0

Bron: Tweede Kamer (2014-2015b), 21-23

In de niveaus van EMU-saldo en EMU-schuld zijn de gevolgen van de revisie van het *European System of Accounts* (ESA) en van de bronnenrevisie van het Centraal Bureau voor de Statistiek verwerkt. Na deze herziening wordt in de berekening van het bbp beter rekening gehouden met de toegevoegde waarde van de ontwikkeling van software in eigen beheer en de waarde van investeringen in onderzoek en ontwikkeling. R&D-uitgaven en een deel van de militaire uitgaven worden aangemerkt als investeringen. En verder wordt de toegevoegde waarde van illegale activiteiten (productie van en handel in drugs, prostitutie, gokken) nu miljarden euro's hoger geschat. Op papier is de Nederlandse welvaart gestegen. De inhoud van de portemonnee van burgers, bedrijven en overheid is echter geen cent veranderd.

Via het noemereffect drukt het hogere bbp de overheidsschuld met zo'n 4 tot 5 procent bbp. Het effect van het hogere bbp op het EMU-saldo is wiskundig gezien vanzelfsprekend beperkter dan bij de EMU-schuld, met zo'n 0,1 tot 0,2 procent bbp. De definitiewijziging van het EMU-saldo heeft jaarlijks wisselende gevolgen, nu het resultaat op renteswaps niet langer wordt meegenomen bij de bepaling van het EMU-saldo.

Aangezien Nederland sinds 2013 is ontslagen uit de procedure die volgt op een buitensporig begrotingstekort – de *excessive deficit procedure* – dient ons land te voldoen aan de vereisten van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In de basis gelden die vereisten voor landen met een begrotingstekort van maximaal 3 procent bbp en een overheidsschuld van maximaal 60 procent bbp. In reactie op de crisis zijn inmiddels ook aanvullende vereisten voor de preventieve arm gedefinieerd.

Om weg te blijven bij de kritieke grenswaarden van het SGP moeten lidstaten nu voldoen aan (het pad in de richting van) de op maat gemaakte middellangetermijndoelstelling (MTO) van het structurele EMU-saldo. Een lidstaat moet bovendien voldoen aan het vereiste dat de ontwikkeling van de uitgaven – gecorrigeerd voor posten als rente en werkloosheidsuitkeringen – niet hoger ligt dan de groei van het potentiële bbp. Dit laatste vereiste wordt ook wel de 'uitgavenbenchmark' genoemd.

De bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm, hoewel Nederland wel de margeruimte rondom het structurele saldo moet benutten om aan de eisen te voldoen. Het

structurele EMU-tekort ligt met 0,7 procent bbp namelijk iets boven de eerder geformuleerde doelstelling van 0,5 procent bbp.

6 Tot slot

Met het in de miljoenennota uitgestippelde beleid keert Nederland terug naar het trendmatig begrotingsbeleid binnen de grenzen van de Europese afspraken. De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten. Daarnaast worden voor het eerst uitgavenmeevallers gebruikt voor 1,1 miljard euro aan lastenverlichting.

De bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm, hoewel Nederland wel de margeruimte rondom het structurele saldo moet benutten om aan de eisen te voldoen.

Jan Donders

Jacco van Maldegem

* De eerstgenoemde auteur is directeur BoFEB, directeur Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën en programmamanager economie Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. De tweede is senior beleidsmedewerker directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2014), *Macro Economische Verkenning 2015*, Den Haag: CPB en Sdu Uitgevers
- Gelauff, George, Debby Lanser, Albert van der Horst, en Adam Elbourne (2014), *Roads to recovery*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Lukkezen, Jasper, en Wim Suyker (2013), *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*, CPB Policy Brief 2013/5, Den Haag: Centraal Planbureau
- Smid, Bert, Harry ter Rele, Stefan Boelen, Nick Draper, André Nibbelink, en Bram Wouterse (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*, 33 400, nr. 1
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 33 400, nr. 2

UITGAVENBELEID NA DE CRISIS

P.J. van den Noord*

Samenvatting

Na het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 is in Nederland aanvankelijk een stimulerend begrotingsbeleid gevoerd. In de afgelopen vier jaar is de koers verlegd. Opeenvolgende kabinetten wisten het begrotingstekort terug te dringen door een combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingsmaatregelen. Hoe fors is er eigenlijk bezuinigd, ook in verhouding tot het in andere (euro)landen gevoerde beleid? En wat is daarvan het effect geweest op de economische groei, hier en elders? Dit zijn voor de hand liggende vragen. De beantwoording ervan is niet zo eenvoudig en vereist enig spit- en rekenwerk. De conclusie van deze analyse luidt dat het in Nederland allemaal wel is meegevallen, zeker in vergelijking tot de begrotingsinspanningen in de Zuid-Europese landen. Toch hebben de bezuinigingen in de jaren 2010-2014 Nederland ongeveer 1,3 procent economische groei gekost, doordat flink is gesnoeid op de overheidsaankopen van goederen en diensten bij bedrijven – consumptie en investeringen – met relatief grote macro-economische bestedingseffecten. De inkomensoverdrachten en in mindere mate de overheidssalarissen zijn daarentegen op peil gebleven.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, kredietcrisis, bezuinigingen

1 Inleiding

Na het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 was het begrotingsbeleid in Nederland aanvankelijk met opzet accommoderend. Beleidsmakers accepteerden een forse stijging van het begrotingstekort. Dit beleid was gebaseerd op de veronderstelling dat de recessie, hoewel heftig, van korte duur zou zijn. Daarna – in lijn met in Brussel gemaakte afspraken – zou worden bezuinigd op de overheidsuitgaven. Het economisch scenario pakte echter anders uit. Op de kredietcrisis van 2008-2009 volgde de schulden crisis van 2010-2013, waardoor Europa en Nederland opnieuw in een recessie belandden. In plaats van opnieuw te accommoderen, kozen beleidsmakers hier en elders nu voor een combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingen. Zeker in de landen in Zuid-Europa, waar de post rente op staatsobligaties uit de hand liep, was dit onvermijdelijk. Landen zoals Nederland kozen voor dezelfde beleidslijn, omdat van hen het vervullen van een voorbeeldfunctie werd verwacht.

Tegen deze achtergrond beschrijft deze bijdrage de veranderingen in het uitgavenpeil en de uitgavenmix in Nederland gedurende de jaren 2008-2009 en vervolgens de jaren 2010-2014, en vergelijkt deze met mutaties van beide grootheden in andere landen in de eurozone en de OESO. Drie vragen komen aan de orde:

1. In hoeverre wijkt het patroon van de bezuinigingen in Nederland af van dat in andere landen?
2. Wat zegt de empirie over de gevolgen van bezuinigingen op diverse categorieën overheidsuitgaven (bijvoorbeeld investeringen versus inkomensoverdrachten) voor de economie? en
3. Is te snel en te veel bezuinigd, gezien de stand van de conjunctuur?

2 Het uitgavenbeleid internationaal vergeleken

Eerst iets over de hierna toegepaste methode om deze vragen te kunnen beantwoorden. In Nederland is het net als in de meeste andere landen gebruikelijk bezuinigen af te zetten tegen ramingen ‘bij ongewijzigd beleid’. Als de aldus geraamde uitgaven $\bar{G}_{t+1}$ bedragen en de nieuw afgesproken (of gerealiseerde) uitgaven zijn $G_{t+1} < \bar{G}_{t+1}$, dan bedraagt de bezuiniging dus $\bar{G}_{t+1} - G_{t+1}$. In het politieke debat is deze benadering zinvol, maar zij is onbevredigend vanuit macro-economisch oogpunt. Macro-economen zijn geïnteresseerd in de (positieve of negatieve) *bestedingsimpulsen* van overheidsuitgaven op de economie. Daarvan is sprake als de uitgaven veranderen ten opzichte van het *huidige* uitgavenpeil – in plaats van ten opzichte van het geraamde uitgavenpeil in de volgende periode –, als percentage van het trendmatige of potentiële bruto binnenlands product. Dus als in een willekeurig jaar t de uitgaven ten opzichte van de potentiële productie G_t/Y^*_t bedragen en in het daaropvolgende jaar bedragen zij G_{t+1}/Y^*_{t+1} , dan is de bestedingsimpuls gelijk aan $\Delta(G/Y^*) = G_{t+1}/Y^*_{t+1} - G_t/Y^*_t$.⁸

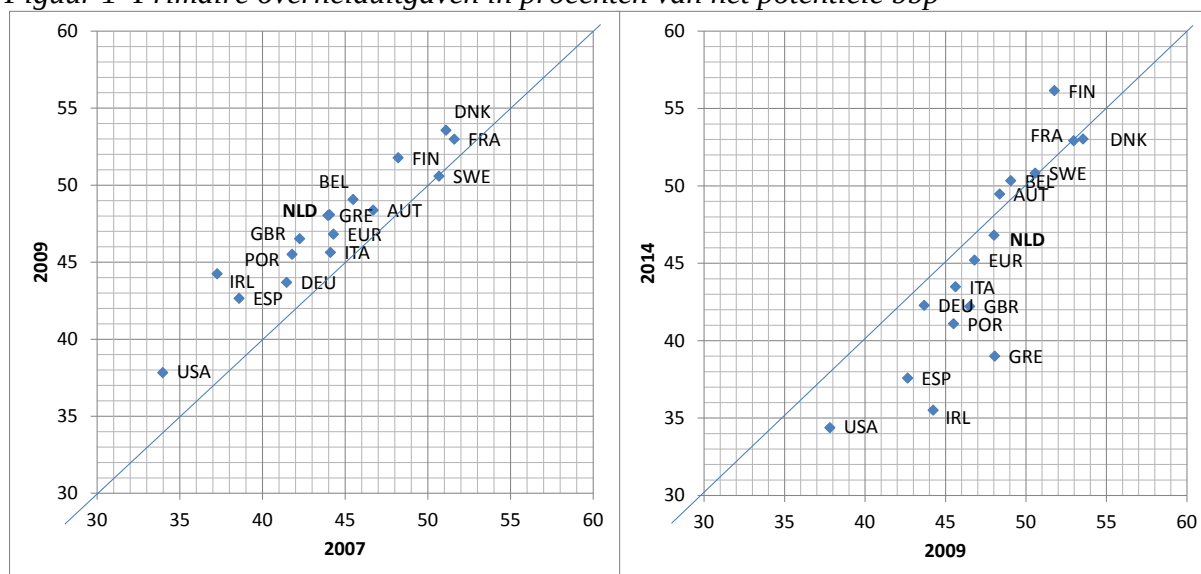
Dit artikel volgt consequent de laatstbedoelde methode. Al het cijfermateriaal is ontleend aan de AMECO databank van de Europese Commissie. Gegevens uit deze bron worden ook gebruikt bij het Europese begrotingstoezicht conform het Stabiliteits- en Groeipact.

Het linkerpaneel van figuur 1 laat zien dat in de jaren 2008-2009 (de kredietcrisis) Nederland zijn primaire overheidsuitgaven heeft laten oplopen van 44,0 procent van het potentiële bruto binnenlands product (bbp) naar 48,0 procent.⁹ Dit is iets meer dan gemiddeld in het eurogebied. Daar ging het om een stijging van 44,3 procent naar 46,8 procent. De mutatie hier was vrijwel gelijk aan de bestedingsimpuls in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Zoals het rechterpaneel van figuur 1 laat zien heeft Nederland in de daaropvolgende periode 2010-2014 (de schulden crisis) wel bezuinigd, maar slechts met 1,2 procentpunt, van 48,0 naar 46,8 procent van het potentiële bbp. Slechts iets meer dan een derde van de aanvankelijke bestedingsverruiming is nadien dus teruggedraaid. Dit is iets minder dan het gemiddelde voor het eurogebied (1,6 procent van het potentiële bbp). Een en ander steekt schril af bij de forse bezuinigingen die plaatsvonden in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, ter grootte van respectievelijk 4,3 en 3,4 procent van het potentiële bbp. De bezuinigingen in ons land vallen zelfs geheel in het niet bij de draconische bezuinigingen in de ‘Troika-landen’ Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland, van 5 tot bijna 10 procent van het potentiële bbp! Daarbij zij wel aangetekend dat de staatsschuld van de Troika-landen uit de hand dreigde te lopen. Dus waar Nederland het zich kon veroorloven om gematigd te bezuinigen, konden de Troika-landen dit niet, op straffe van een verder oplopende rente op staatsobligaties.

⁸ Daarbij is nog een onderscheid mogelijk tussen twee soorten bestedingsimpulsen: een geïnduceerde bestedingsimpuls of een discretionaire bestedingimpuls. De eerste komt voort uit de automatische stabilisatoren, zoals de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, die vanzelf stijgen wanneer de conjunctuur terugloopt, terwijl een discretionaire bestedingsimpuls wetswijziging vereist; zie Van den Noord (2001). Voor de eenvoud is verondersteld dat het voor het uiteindelijke bestedingseffect niet veel uitmaakt of de bestedingsimpuls beleidsmatig of automatisch is (hoewel het eerste uiteraard meer medialawaai oplevert). Voorts zijn uitsluitend de primaire uitgaven meegenomen, dus niet de rentelasten op de overheidsschuld. Alle grootheden in dit artikel zijn in lopende prijzen, zowel de overheidsuitgaven als het bruto binnenlands product.

⁹ Deze en volgende grafieken laten zich eenvoudig als volgt lezen. De horizontale as geeft het aanvankelijke niveau van de overheids uitgaven aan. De verticale afstand tussen een data-punt en de diagonaal komt dan overeen met de bestedingsverruiming (als het data-punt boven de diagonaal ligt) of de bezuiniging (als het data-punt onder de diagonaal ligt) van het desbetreffende land.

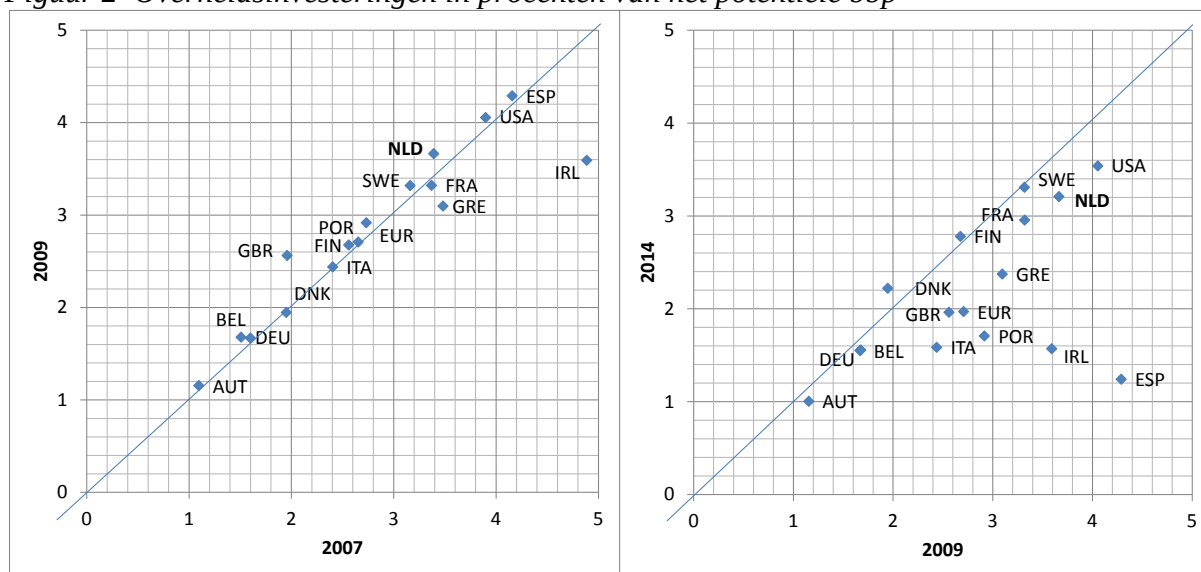
Figuur 1 Primaire overheidsuitgaven in procenten van het potentiële bbp^a



- a. De afkortingen in deze en volgende grafieken staan voor: AUT = Oostenrijk, BEL = België, DEU = Duitsland, DNK = Denemarken, ESP = Spanje, FIN = Finland, FRA = Frankrijk, GBR = Verenigd Koninkrijk, GRE = Griekenland, IRL = Ierland, ITA = Italië, NLD = Nederland, POR = Portugal, SWE = Zweden en USA = Verenigde Staten.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

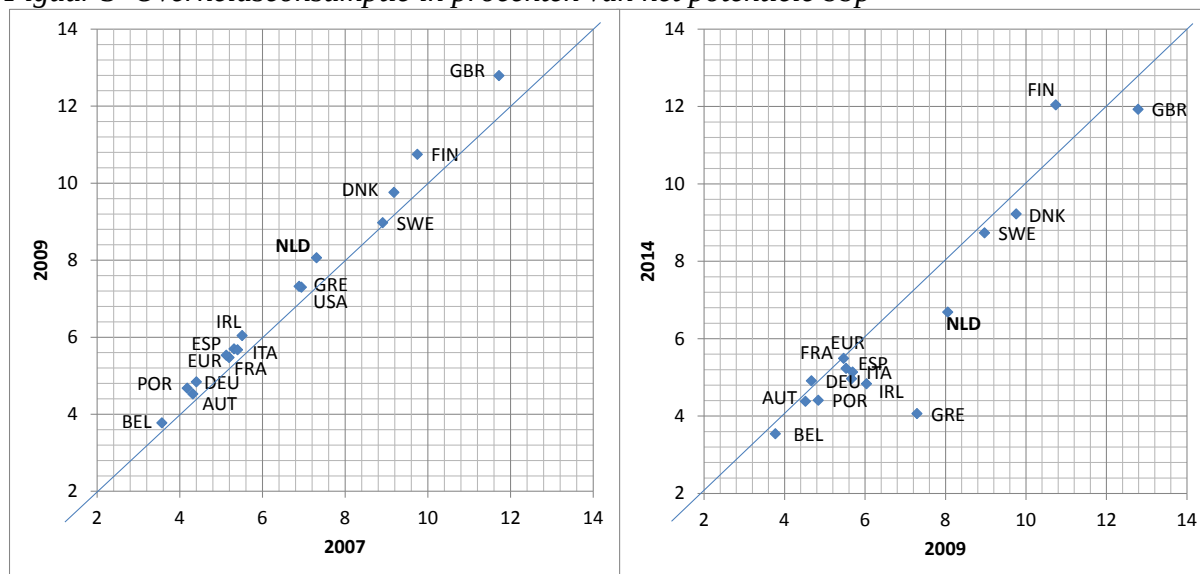
Figuur 2 Overheidsinvesteringen in procenten van het potentiële bbp^a



- a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Figuur 3 Overheidsconsumptie in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Ondanks de bezuinigingen in de periode 2010-2014 heeft Nederland sinds de aanvang van de crisis in 2008 de uitgavenquote laten oplopen van 44,0 procent in 2007 naar 46,8 procent in 2014. Toch voelt het in Nederland anders aan. Woordvoerders en ‘zaakwaarnemers’ van diverse groepen klagen steen en been over de recente bezuinigingen. Dit komt misschien, doordat er in Nederland op andere – pijnlijker – posten is bezuinigd dan in andere landen het geval was. Is dat ook zo?

We kijken naar de ontwikkelingen bij de vier grootste bestedingscategorieën die in de Nationale rekeningen worden onderscheiden en waarvoor internationale vergelijkingen mogelijk zijn, te weten de overheidsinvesteringen (wegen, gebouwen, en dergelijke), de consumptieve uitgaven van de overheid (materiële bestedingen zoals defensieaankopen, energie en de spreekwoordelijke pennen en potloden), de overheidssalarissen en ten slotte de inkomensoverdrachten (inclusief overdrachten in de vorm van door de private sector geleverde maar door de publieke sector geheel of deels gefinancierde zorg).

Bezien we eerst de *overheidsinvesteringen* (figuur 2), dan is het opmerkelijk dat tijdens de kredietcrisis in de jaren 2008-2009 Nederland van alle eurolanden de sterkste groei van deze bestedingscategorie heeft laten zien. Maar een uitgavenverruiming van 0,3 procent van het potentiële bbp is toch zeer beperkt, zeker in vergelijking tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk waar de overheidsinvesteringen in dezelfde periode met 0,6 procent van het potentiële bbp zijn gestegen. Bovendien is de initiële toename van de overheidsinvesteringen in Nederland in de periode daarna weer meer dan teniet gedaan door bezuinigingen ter grootte van 0,5 procent van het potentiële bbp. Dus de bouwnijverheid, de belangrijkste leverancier van overheidsinvesteringen, is betrekkelijk hard getroffen in Nederland. Toch steekt dit weer schril af bij de gigantische bezuinigingen op overheidsinvesteringen in de Troika-landen: zie de inkrimping van de overheidsinvesteringen met maar liefst 3,0 procent van het potentiële bbp (van 4,2 naar 1,2 procent) in het geval van Spanje!

De *consumptieve uitgaven* van de overheid laten in Nederland een soortgelijk patroon zien als de overheidsinvesteringen: enige groei tijdens de kredietcrisis, die weer meer dan teniet is gedaan in de periode erna (figuur 3). Wel zijn de bezuinigingen op deze uitgavencategorie in Nederland relatief fors geweest; met 1,4 procent van het potentiële bbp gaat het om de sterkste bezuinigingen op deze post in het eurogebied, alleen (met een ruime

marge) overtroffen door Griekenland (3,2 procent). Het gaat hier om een betrekkelijk grote uitgavencategorie in vergelijking tot de overheidsinvesteringen, dus toeleveranciers in Nederland zijn relatief hard getroffen door deze bezuinigingen. Of dit ook macro-economisch gezien significant is, komt later nog aan de orde.

De op een na grootste uitgavencategorie – de *overheidssalarissen* – is in Nederland tijdens de kredietcrisis iets sneller gegroeid dan het gemiddelde voor het eurogebied, te weten met ongeveer 0,5 procent van het potentiële bbp, in vergelijking tot 0,3 procent van het potentiële bbp in de rest van de eurozone (zie figuur 4). De bezuinigingen daarna liggen op het gemiddelde (0,7 procent van het potentiële bbp), dus per saldo is echt bezuinigd. De Troika-landen vallen weer op door hun zeer forse bezuinigingen op deze post na 2009, evenals Frankrijk, door de afwezigheid ervan.¹⁰ In Portugal is met 3,2 procent van het potentiële bbp de bezuiniging op deze post het grootst.

Is na 2009 in Nederland op alle drie de voorgaande uitgavencategorieën in meerdere of mindere mate bezuinigd, voor de *inkomensoverdrachten* is dit niet het geval geweest, veel medialawaai hierover ten spijt (figuur 5). Nederland staat hierin overigens zeker niet alleen: Duitsland, Griekenland en Ierland zijn de enige landen uit de eurozone waar de inkomensoverdrachten in de periode 2010-14 zijn gedaald. Dit heeft in het geval van Nederland uiteraard te maken met de schrikbarende hoge werkloosheid en met de rap voortschrijdende vergrijzing. De geboortegolf gaat in het huidige decennium met pensioen. Des te opmerkelijker is de daling van de inkomensoverdrachten in Duitsland, het snelst vergrijzende land in het eurogebied (en in de wereld, na Japan).¹¹

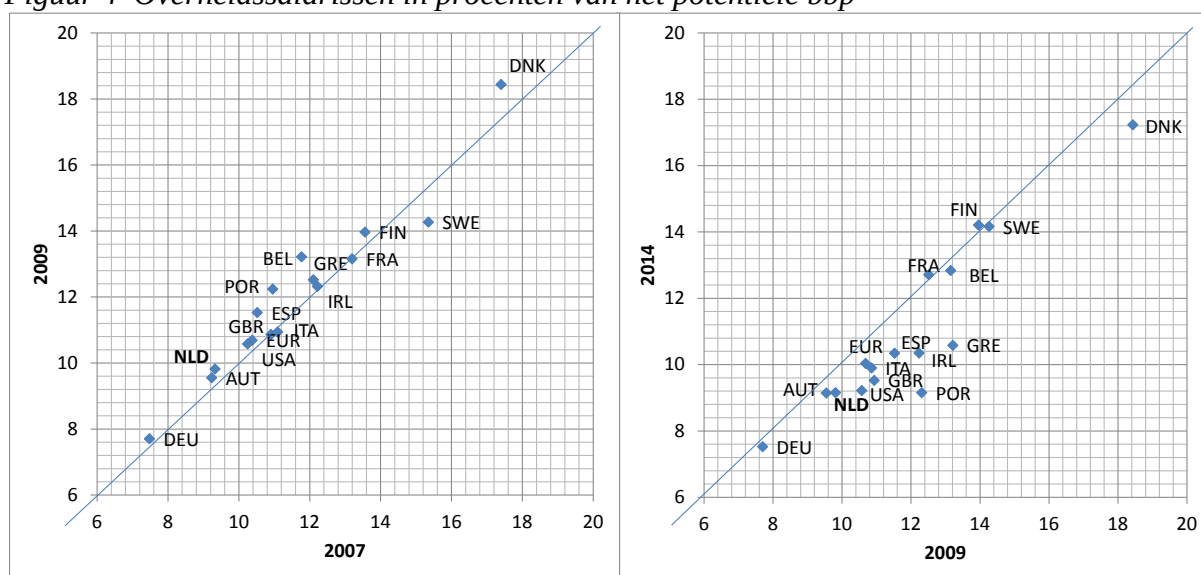
Al met al beklijft het beeld dat waar Nederland na 2009 relatief sterk heeft bezuinigd op de uitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (investeringen en consumptie), het relatief weinig heeft bezuinigd op de ambtenarensalarissen en in het geheel niet op de inkomensoverdrachten.¹²

¹⁰ Dit niettegenstaande het officiële beleid in Frankrijk om een deel van de gepensioneerde ambtenaren niet te vervangen.

¹¹ De gedaalde werkloosheid dankzij de beter functionerende arbeidsmarkt na de Hartz-hervormingen is hier ongetwijfeld debet aan.

¹² Dit sluit uiteraard niet uit dat zich binnen de laatste twee bestedingscategorieën pijnlijke verschuivingen kunnen hebben voorgedaan. Dit blijft verder buiten beschouwing.

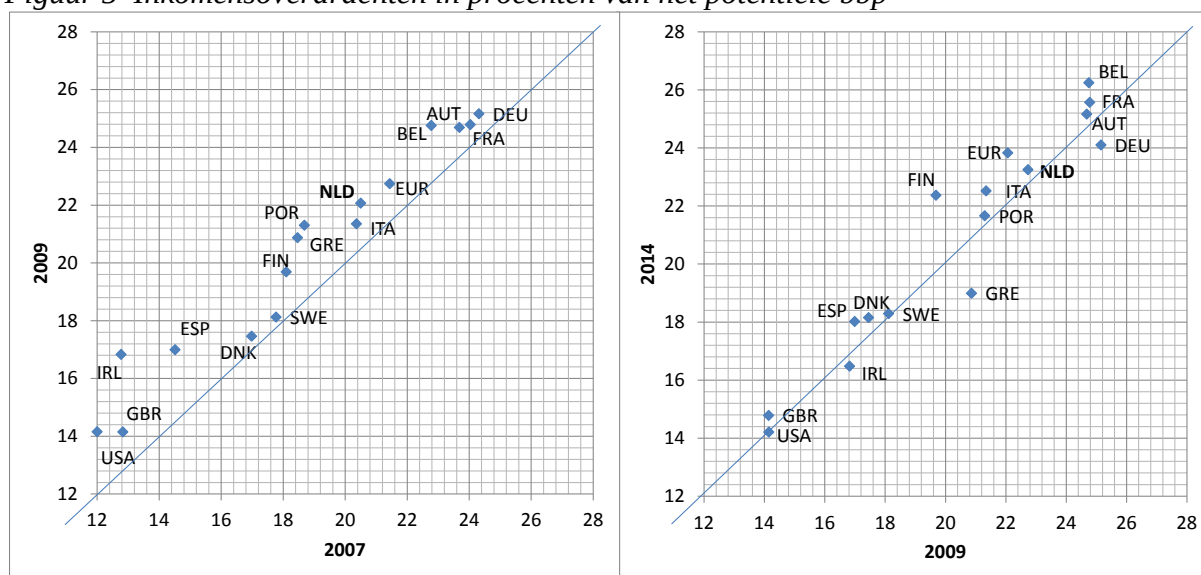
Figuur 4 Overheidssalarissen in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Figuur 5 Inkomensoverdrachten in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

3 De begrotingsmultiplicatoren van diverse categorieën overheidsuitgaven

Wat zegt de empirie over het effect van bezuinigingen op de hiervoor besproken categorieën van overheidsuitgaven – bijvoorbeeld investeringen versus inkomensoverdrachten? Het antwoord is van belang voor de beoordeling van het effect van de bezuinigingen op de binnenlandse productie. Het is gebruikelijk de macro-economische bestedingseffecten van bezuinigingen samen te vatten in de zogenoemde begrotingsmultiplicator.

In het traditionele keynesiaanse macro-economische model meet de multiplier k het effect van een verandering in de overheidsuitgaven ΔG op de productie Y , dus $k = \Delta Y / \Delta G$. Dit is bij benadering gelijk aan het effect op de *output gap* (de mate van over- of onderbezetting in de economie) van een gegeven uitgavenimpuls $\Delta (G/Y^*)$, dus $\Delta GAP \approx k \times \Delta (G/Y^*)$.

De omvang van de multiplier is onderwerp van levendig debat onder economen en de antwoorden zijn niet geheel eensluidend. Maar over een aantal zaken zijn de deelnemers aan dit debat het globaal wel met elkaar eens:¹³

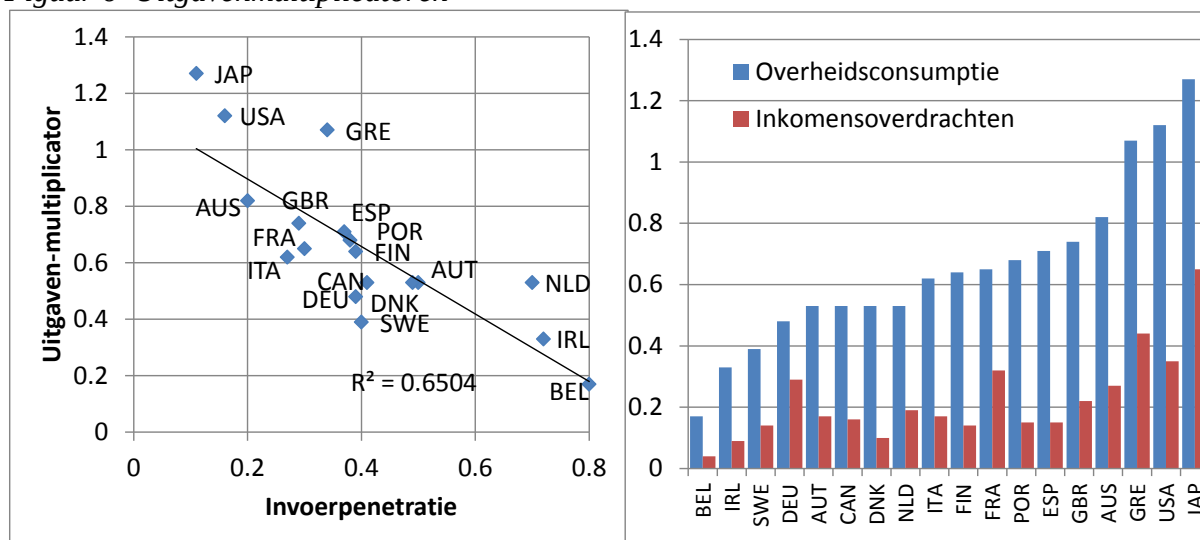
1. De multipliers zijn in het algemeen het hoogst voor overheidsaankopen van goederen en diensten, en het laagst voor inkomensoverdrachten (zie het rechterpaneel in figuur 6). Dit komt doordat een bezuiniging op inkomensoverdrachten deels kan worden gecompenseerd door ontsparingen of kredietverlening. Dit laatste is weer moeilijker tijdens een zware recessie of na een financiële crisis: spaargeld en krediet zijn dan schaarser en dus is ook de multiplier op inkomensoverdrachten hoger.
2. De multipliers zijn in het algemeen lager tijdens de hoogconjunctuur en hoger in een recessie. In een tijd van hoogconjunctuur scheppen bezuinigingen ‘ruimte’ voor effectieve vraag vanuit de private sector die alleen door het terugtreden van de overheid kan worden bevredigd, waardoor het uiteindelijke effect van de bezuinigingen op de productie beperkt blijft. In een tijd van laagconjunctuur is er juist een tekort aan effectieve vraag en overheidsbezuinigingen versterken dit vraagtekort. Bezuinigingen in een recessie en stimuleren in hoogconjunctuur versterken dus de uitslagen van de conjunctuurbeweging.
3. De multipliers zijn in het algemeen hoger als monetaire verruiming onmogelijk is. Dit is het geval als de rentevoet dicht bij nul ligt en verdere rentedalingen zijn uitgesloten; een zogenoemde liquiditeitsval. In dat geval zullen eventuele prijsdalingen de reële rente opdrijven en de krimp verergeren.

Dit alles wijst erop dat de hoogte van de begrotingsmultiplier sterk afhankelijk is van de stand van de conjunctuur, de aard van de recessie, van de vraag of de economie zich in een liquiditeitsval bevindt en welke uitgavencategorie wordt verruimd of verkapt.¹⁴ Bovendien is de multiplier in het algemeen hoger voor betrekkelijk gesloten (meestal grote) economieën en lager voor kleine open economieën (zie het linkerpaneel van figuur 6). Dit komt doordat in kleine open economieën een groter deel van de bestedingen ‘weglekt’ naar het buitenland. Dus al met al is het nogal lastig – maar niet ondoenlijk – om met eenduidige cijfers voor de begrotingsmultiplier te komen.

¹³ Zie Baum *et al.* (2012), Barrell *et al.* (2012) en Woodford (2011).

¹⁴ De multipliers kunnen onder extreme omstandigheden zelfs negatief zijn, bijvoorbeeld wanneer de overheidsschuld zeer hoog is; zie Van den Noord (2012).

Figuur 6 Uitgavenmultiplicatoren^a



- a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring; AUS = Australië, CAN = Canada, JAP = Japan. De uitgavenmultiplicatoren in het linkerpaneel komen overeen met de multiplicatoren voor de overheidsconsumptie in het rechterpaneel.

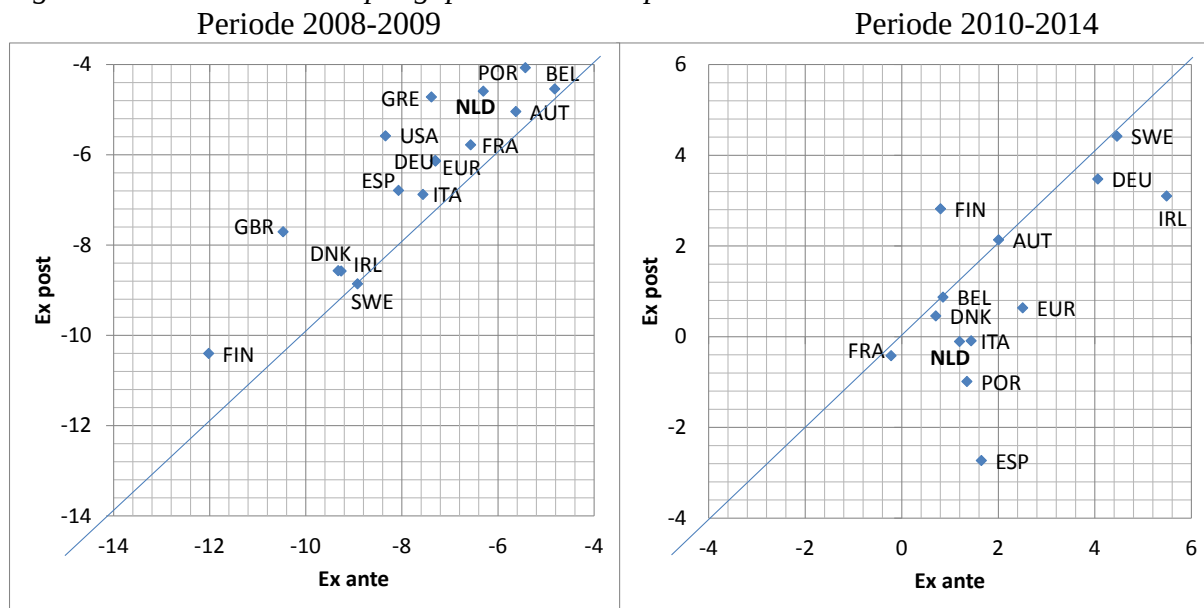
Bron: Barrell *et al.* (2012).

4 Het effect van bezuinigingen op de productie

Met de multiplicatoren in het rechterpaneel van figuur 6 is het in principe mogelijk het effect van diverse bestedingsimpulsen op de *output gap* te berekenen, en wel als volgt. Neem aan dat in ieder land de multiplicatoren op de overheidsconsumptie ook van toepassing zijn op de overheidsinvesteringen (beide zijn directe bestedingen van de overheid). Doe dezelfde aanname voor de inkomensoverdrachten en ambtenarensalarissen – beide hebben betrekking op indirecte bestedingen gedaan door respectievelijk uitkeringsontvangers en ambtenaren. Vermenigvuldig vervolgens de multiplicatoren met een factor $1\frac{1}{2}$, aangezien alle hier beschouwde landen in de onderhavige periode meestentijds een negatieve *output gap* hebben. Deze factor van $1\frac{1}{2}$ is een eenvoudig rekenkundig gemiddelde van de bevindingen in een reeks van studies besproken in Baum *et al.* (2012, p. 8). Vermenigvulden van de zo gevonden multiplicatoren met de bestedingsimpulsen voor elke uitgavencategorie, elk land en elk van de onderscheiden perioden (zie de figuren 2 tot en met 5) levert de resultaten in figuur 7 op.

De berekeningen laten zien dat in de periode 2010-2014 het begrotingsbeleid aan de uitgavenkant in vrijwel alle landen overwegend *pro-cyclisch* is geweest, dat wil zeggen de recessie heeft verergerd. De mate waarin dit het geval is geweest verschilt sterk per land, waarbij Nederland van de noordelijke eurolanden het verst is gegaan. Zonder bezuinigingen zou de Nederlandse *output gap* in de periode 2010-14 met 1,3 procentpunt zijn geslonken, in werkelijkheid is de *output gap* in deze periode vrijwel constant gebleven (volgens de schattingen van de Europese Commissie op ongeveer $-2\frac{1}{2}$ procent van het potentiële bbp). Met andere woorden, de bezuinigingen in de periode 2010-2014 hebben ongeveer 1,3 procent economische groei gekost. Daar staat echter een ‘groei-winst’ in de periode 2008-2009 tegenover van ongeveer 1,7 procent, dus per saldo is het uitgavenbeleid in Nederland sinds het begin van de crisis in 2008 licht stimulerend geweest.

Figuur 7 Mutaties in de output gap ex ante en ex post^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring van de afkortingen. De *ex ante* mutatie in de *output gap* is de mutatie voor doorwerking van de bestedingsimpuls en de *ex post* mutatie in de *output gap* is na doorwerking van de bestedingsimpuls. De verticale afstand van elk data-punt tot de diagonaal meet de bijdrage van de bestedingsimpuls aan de mutatie in de *output gap* in het desbetreffende land.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur met gebruikmaking van becijferingen in Baum *et al.* (2012) en Barrell *et al.* (2012); zie hoofdstekst.

5 Conclusie

Direct na het uitbreken van de kredietcrisis – in de jaren 2008-2009 – ging van de overheidsuitgaven in Nederland een stimulerende werking uit. Hierdoor is de recessie dus verzacht. Dit geldt niet voor de jaren 2010-2014, toen bezuinigingen op de uitgaven ongeveer 1,3 procent economische groei hebben gekost. Het negatieve effect van de bezuinigingen op de economische groei is relatief groot geweest, doordat vooral de overheidsuitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (consumptie en investeringen) zijn gekrompen. De overheidsuitgaven aan goederen en diensten hebben een sterkere macro-economische doorwerking (multiplicator-effect) dan indirecte bestedingen zoals ambtenarensalarissen en inkomensoverdrachten. Toch is de schade in ons land beperkt gebleven, zeker in vergelijking tot de ontwikkelingen in de Zuid-Europese landen. Per saldo is sinds het uitbreken van de crisis in 2008 in Nederland weinig bezuinigd en het effect van de overheidsuitgaven op de economische groei is daardoor zelfs licht positief geweest.

Paul van den Noord

* Econoom, Autonomy Capital, Londen. De meningen in deze bijdrage komen voor rekening van de auteur en kunnen niet worden toegeschreven aan Autonomy Capital.

LITERATUUR

- Baum, Anja, Marcos Poplawski-Ribeiro, en Anke Weber (2012), Fiscal Multipliers and the State of the Economy, *IMF Working Paper* WP/12/286, Washington, D.C.: Internationaal Monetair Fonds
- Barrell, Ray, Dawn Holland, en Ian Hurst (2012), Fiscal Multipliers and Prospects for Consolidation, *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 71-102
- Noord, Paul van den (2001), Conjunctuur en Structuur in het Begrotingsbeleid: een Evaluatie voor de Jaren Negentig en Lessen voor de Toekomst, *Maandschrift Economie*, 64(2), 42-56
- Noord, Paul van den (2012), Bezuinigen of Hervormen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(2), 116-122
- Woodford, Michael (2011), Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(1), 1-35

BELASTINGHEFFING IN CRISISTIJD

C.A. de Kam*

Samenvatting

De afgelopen jaren zorgde de economische crisis voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. In de strijd tegen het begrotingstekort is het belastingpeil na 2009 opgeschroefd, wat de crisis heeft verergerd. Door de crisis en de vergrijzing is het gewicht van de sociale premies in de belastingmix tot en met 2014 toegenomen. De impliciete belastingdruk op vermogen(sopbrengsten) is na 2000 sterk gedaald. Bij een nieuwe belastingherziening ligt een verschuiving van de lasten op arbeid naar de lasten op vermogen(sinkomsten) daarom in de rede. De belastingdruk op arbeidsinkomsten is hier nu al (een stuk) lager dan in de omringende landen. Vermoedelijk als gevolg van de diepte van de economische crisis zijn de ramingen van de belastingontvangsten in de miljoenennota minder accuraat geworden.

Trefwoorden: belastingbeleid, belastingmix, belasting op vermogens(inkomsten), belastinghervorming, wig

1 Inleiding

De economische crisis zorgde de afgelopen jaren voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. Om die tegenvallers op te vangen en het begrotingstekort terug te dringen heeft het kabinet in de periode 2010-2014 de collectieve lasten aanzienlijk opgevoerd. Dit procyclische beleid heeft de crisis verergerd.¹⁵ Europese begrotingsafspraken dwongen beleidsmakers echter prioriteit te geven aan het reduceren van het tekort. In de periode 2012-2014 is de verbetering van het begrotingstekort in bijna dezelfde mate bereikt door de lasten te verzwaren als door te bezuinigen op de overheidsuitgaven (tabel 1).

Tabel 1 Tekortreducerende maatregelen (cumulatief, × miljard euro)

Jaar:	2012		2013		2014		2015	
	CPB	MF	CPB	MF	CPB	MF	CPB	MF
Bezuinigingen	10	6	13	12	20	19	26	27
Lastenverzwaringen	2	2	13	9	18	15 ^a	19	14 ^b
	---	--	---	---	---	---	---	---
Totaal	12	8	26	21	38	34	45	42

a. Waarvan 5 miljard euro 'niet relevante' lastenverzwaringen.

b. Waarvan 2 miljard euro 'niet relevante' lastenverzwaringen.

Bronnen: Suyker (2013), 3; Tweede Kamer (2013-2014), 35

¹⁵ De lange duur van de crisis heeft ook structurele oorzaken, zoals de samenloop met de bankencrisis en het streven naar balansherstel van ondernemingen en gezinnen. In Nederland is de balans van gezinnen extra lang door de ruime mogelijkheden om hypotheekrente af te trekken bij de bepaling van het belastbaar inkomen; zie ook voetnoot 6. Tegelijk wordt nergens zoveel collectief gespaard voor aanvullend pensioen (in procenten van het bbp).

Als gevolg van definitieverschillen liggen de door het Centraal Planbureau (CPB) geproduceerde cijfers over tekortverbeterende maatregelen gedurende deze gehele periode zo'n 4 miljard euro hoger dan de op deze inspanning betrekking hebbende cijfers van het Ministerie van Financiën (MF). De trend van beide cijferreeksen is gelijk. De tekortverbetering tot en met dit jaar is cumulatief voor 47 procent (CPB) respectievelijk 44 procent (MF) via lastenverzwaringen bereikt.

2 Belastingpeil, 2000-2015

Het belastingpeil wordt bepaald door de opbrengst van de belastingen en de premies voor de sociale verzekeringen uit te drukken in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).¹⁶ Tabel 2 toont de ontwikkeling van het belastingpeil voor een aantal jaren uit de periode 2000-2015. Hiervoor is geput uit drie bronnen.¹⁷ Te beginnen in 2008 zijn de cijfers van het Centraal Planbureau (CPB), Eurostat en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) identiek. Voor 2013 en 2014 hebben beide internationale instellingen nog geen cijfers gepubliceerd. Bij het CPB zijn reeksen opgenomen met het belastingpeil vóór en na de recente revisie van de nationale rekeningen.

Tabel 2 Belastingpeil (procenten bbp)

	CPB ^a	CPB ^b	Eurostat	OESO
2000	39,9		39,9	39,6
2004	37,5	35,4	37,5	37,2
2008	39,2	36,6	39,2	39,2
2009	38,2	35,4	38,2	38,2
2010	38,9	36,1	38,9	38,9
2011	38,6	35,9	38,6	38,6
2012	39,0	36,3	39,0	
2013	39,6	37,2		
2014	40,7	38,1		
2015		37,7		

a. Voor revisie nationale rekeningen.

b. Na revisie nationale rekeningen.

Bronnen: Centraal Planbureau (2014a), 104-105; Centraal Planbureau (2014b), 92-93

Publications Office of the European Union (2014), 122

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), 94-95

¹⁶ Het belastingpeil – zoals hier gedefinieerd – en het collectievelastenpeil – zoals in begrotingsstukken gedefinieerd – vallen niet volledig samen, doordat ook enkele niet-belastingontvangsten als collectieve lasten tellen. Het gaat om eigen betalingen van gebruikers bij overheidsvoorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

¹⁷ De nationale rekeningen sluiten vanaf juni 2014 aan op het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) 2010. Door de overstap van het ESR 1995 op het ESR 2010 is het bbp in 2010, het basisjaar van de revisie, met 7,6 procent naar boven bijgesteld. Voor andere jaren ligt de verhoging van het bbp-cijfer in dezelfde orde van grootte. Aangezien de belastingopbrengst door de herziening amper is geraakt, komt het belastingpeil door deze revisie van de nationale boekhouding lager te liggen. Nu het bbp in de geciteerde publicaties van Eurostat en de OESO nog niet is herzien, geeft tabel 1 ook het belastingpeil conform het *Centraal Economisch Plan 2014*, dat nog uitging van de bbp-cijfers van vóór de revisie.

In 2009 daalt het belastingpeil ten opzichte van dat in 2008 met 1,2 procent bbp. De economie (de noemer bij de berekening van de lastenquote) krimpt dat jaar met bijna 4 procent, maar de belasting- en premieopbrengst (in de teller) blijft veel sterker achter. Hoewel het herstel van de economie op zich laat wachten, hebben opeenvolgende kabinetten de lasten in de jaren daarna aanzienlijk verzwaaard. In de periode 2009-2014 stijgt het belastingpeil volgens de cijfers na de revisie van de nationale rekeningen met 2,3 procent bbp. Dit procyclische beleid hing samen met in Europa gemaakte afspraken om het begrotingstekort koste wat het kost terug te dringen. Dit oogmerk had, behalve via lastenverzwaring, ook kunnen worden bereikt door zwaarder te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Kennelijk was dit voor de beleidsmakers echter ‘een brug te ver’.

3 Belastingbeleid, 2010-2015

Elk jaar ondergaat ons belastingstelsel op tal van punten wijziging. Voor het doel van dit artikel is het niet nodig een gedetailleerd beeld te geven van het na de crisis gevoerde belastingbeleid. Een van de criteria bij het opstellen van het overzicht in tabel 3 is het budgettaire belang van een maatregel. De opbrengst per maatregel dient ten minste een kwart miljard euro te bedragen. Hierdoor blijft de sluipende, al met al substantiële verhoging van de accijnstarieven in de beschouwde periode onzichtbaar. Daarvoor waren de jaarlijkse stapjes (net) te gering. Verder is het overzicht in tabel 3 beperkt tot maatregelen die zijn te vinden in (de bijstelling van) regeerakkoorden en de bijlage bij de miljoenennota over de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.¹⁸ Voor een deel zijn die maatregelen later aangepast of vervallen. De opsomming in tabel 3 is hoogstwaarschijnlijk onvolledig. Wel is zij voldoende om een redelijk beeld te krijgen van de in het belastingbeleid gelegde accenten. Waar mogelijk vermeldt de tabel van elke maatregel het voor 2015 geraamde budgettaire effect *ex ante*.¹⁹

Opeenvolgende kabinetten hebben lastenverlichting ingezet voor inkomenspolitieke *fine tuning* (‘koopkrachtpakketten’). Toch voeren – zoals opgemerkt – lastenverzwaringen de boventoon. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen (omzetbelasting, energiebelasting, assurantiebelasting) en niet voor verbreding van de heffingsgrondslag. Dat is verklaarbaar, in zoverre als de heffingsgrondslag van btw en accijnzen in Europese regelgeving ligt verankerd. Indirecte belastingen komen – soms met vertraging – grotendeels of volledig tot uiting in hogere prijzen voor de consument. Deze ‘prijs sluier’ kan de door nieuwe fiscale ingrepen opgewekte belastingweerstand beperken. Twee nieuwe indirecte belastingen treffen in eerste aanleg de banken en (praktisch gesproken) de woningcorporaties. Beide sectoren mogen zich na recente schandalen niet in veel sympathie van het publiek verheugen. Dat maakt deze heffingen maatschappelijk goed verteerbaar, al komen zij op wat langere termijn eveneens grotendeels of volledig voor rekening van bankklanten en huurders.

Bij de directe belastingen zijn de tarieven grotendeels ongemoeid gelaten en zijn geen nieuwe belastingen van de helling gelopen. Hier hebben opeenvolgende kabinetten om extra opbrengst te genereren ervoor gekozen de heffingsgrondslag te verbreden. De beperking van de aftrek van hypotheekrente zet kwantitatief nog amper zoden aan de dijk, maar biedt toch

¹⁸ Lastenmutaties (van jaar op jaar) die verband houden met tijdelijke liquiditeitsverruimende maatregelen en met de in 2009 en 2010 toegestane willekeurige afschrijving van bedrijfsmiddelen zijn buiten beschouwing gelaten.

¹⁹ Dit is per definitie niet mogelijk bij eenmalige en incidentele ingrepen (resolutieheffing; heffing hoge inkomens).

Tabel 3 Enkele kwantitatief belangrijke wijzigingen van belasting- en premieheffing (opbrengst ex ante in 2015, afgerond × miljoen euro)

2010

Innovatiebox	250
Zorgpremies	500
Werkloosheidswet (sectorfondsen)	700

2011

Verlaging tarief overdrachtsbelasting van 6 procent naar 2 procent	-600
Zorgpremies	3.000
Werkloosheidspremies	500
Arbeidsongeschiktheidspremies	-1.000

2012

Invoering bankbelasting	500
Afschaffen spaarloonregeling, beperken arbeidskorting ouderen	500
Zorgpremies	650
Sociale premies (met name de Werkloosheidswet)	700

2013

Afschaffen verpakkingenbelasting	-300
Verhuurderheffing	1.300
Tijdelijke werkgeversheffing topsalarissen	500
Verhoging btw-tarief van 19 procent naar 21 procent	3.000
Verhoging energiebelasting	700
Tarief assurantiebelaasting van 9,7 procent naar 21 procent	1.300
Zorgpremies	2.000

2014

Geen inflatiecorrectie tarief loonbelasting en inkomstenbelasting	1.100
Eenmalige resolutieheffing wegens nationalisatie SNS Reaal	1.000
Tijdelijke werkgeversheffing topsalarissen	500
Belastingheffing over toegekende stamrechten	1.200
Extra opbrengst door incidentele stimulans vrijval stamrechten	1.200
Extra opbrengst door incidentele verlaging tarief voor winstuitkering aan directeur-grotaandeelhouders	1.800
Bevriezen belastingschijven en heffingskortingen	1.000
Verhoging premie Werkloosheidswet	1.300

2015

Verhoging algemene heffingskorting en arbeidskorting	-1.600
Vervallen heffingskortingen voor kinderen	600
Beperken fiscale aftrekbaarheid pensioenpremies	1.500
Hogere energiebelasting en herinvoering afvalstoffenheffing	250

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013a), 62-66; Tweede Kamer (2012-2013b), 7; miljoennota's 2010-2015

een goed voorbeeld van grondslagverbreding.²⁰ Onmiddellijke belastingheffing over toegekende stamrechten – in plaats van uitstel totdat de termijnen gaan lopen – en de beperking van de fiscale faciliteiten voor pensioensparen²¹ leiden – afgaande op de raming in de *Miljoenennota 2015* – volgend jaar al tot forse extra revenuen voor de schatkist. In het laatste geval is de meeropbrengst echter onzeker. De versoering bij de fiscale begeleiding van het pensioensparen maakt op zichzelf premieverlaging mogelijk. Het is echter goed voorstelbaar dat pensioenfondsen niet de aftrekbare premie verlagen (waardoor de belastingopbrengst stijgt), maar in plaats daarvan de ontstane ‘ruimte’ nodig hebben om te kunnen voldoen aan de met ingang van komend jaar aangescherpte eisen uit het herziene financieel toetsingskader. Ook kunnen besturen van pensioenfondsen er voor kiezen de pensioenregeling te verbeteren op onderdelen waar dit binnen het herziene fiscale kader mogelijk blijft.

Bij de sociale premies overheersen eveneens lastenverzwaringen door beleidsmatige verhoging van de premiepercentages. De stijging van de zorgpremies is te verklaren uit de tot 2013 onvoldoende beheerste groei van de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg. De hogere premies voor de werkloosheidsverzekering zijn de vrucht van de crisis.

4 Belastingmix, 2008-2015

Het is instructief om na te gaan in hoeverre het gevoerde beleid sporen heeft nagelaten in de belastingmix. De belastingmix wordt gedetermineerd door het procentuele aandeel van afzonderlijke belastingen en sociale premies in de totale opbrengst van deze heffingen. Tabel 4 vergelijkt de belastingmix in 2008 met de mix in 2014 en 2015.

Het aandeel van de indirecte belastingen in de totale opbrengst lag in 2008 op 32,8 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 terug met 1,5 procentpunt. Dit komt (meer dan) volledig door de verminderde betekenis van de omzetbelasting en de belastingen van rechtsverkeer. De terugval bij de omzetbelasting (btw) met 1 procentpunt valt op, gezien de tariefverhoging per 1 oktober 2012.²² Eén verklaring zou kunnen zijn dat de *tax gap* bij de btw is toegenomen. De *tax gap* is het verschil tussen wat in theorie aan belastingen moet binnenkomen en het bedrag dat de overheid daadwerkelijk ontvangt.²³ Recent onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft geen voedsel aan deze veronderstelling.²⁴

Het verminderde aandeel van de btw-opbrengst moet dan wel hoofdzakelijk zijn veroorzaakt, doordat de bestedingen van huishoudens zijn achtergebleven bij het bbp. Inderdaad is het volume van de consumptie in de jaren 2010-2013 gekrompen (-3 procent), terwijl het bbp-volume in het begin- en het eindjaar van deze periode ongeveer gelijk was. Bovendien is de samenstelling van de consumptie veranderd. Vooral de aankopen van

²⁰ Nieuwe hypothecaire leningen moeten binnen dertig jaar volgens een lineair of annuïtair schema worden afgelost om volledig van de renteaftrek te kunnen profiteren. Te beginnen in 2014 zakt voor inkomenstrekkers in de topschijf bovendien het percentage waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken met een half procentpunt per jaar.

²¹ Het opbouwpercentage is bij middelloonregelingen verlaagd van 2,15 procent tot 1,875 procent van het pensioengevend salaris en de fiscale faciliteit (uitstel van belastingheffing) geldt nog slechts voor pensioen dat wordt opgebouwd over ten hoogste € 100.000 salaris.

²² Deze maatregel is in tabel 3 opgenomen onder het jaar 2013, omdat dan voor het eerst de volle opbrengst van de maatregel wordt gerealiseerd.

²³ Bij een ruimere interpretatie omvat de *tax gap* ook de btw die wordt gemist door vrijstellingen (gezondheidszorg, bankdiensten) en het verlaagde tarief (van 6 procent). Dan is de *gap* vanzelfsprekend veel groter. Zie: Bettendorf en Cnossen (2014). Hier gaat het om de btw die – bij de bestaande wetgeving – wordt gemist door fiscale fraude en invorderingsproblemen (met name faillissementen).

²⁴ In de periode 2001-2012 was de btw-*gap* gemiddeld 4 à 5 procent van de theoretisch berekende btw-opbrengst (cijfer na revisie van de nationale rekeningen). De laatste jaren uit deze periode was de btw-*gap* wat kleiner. Zie: Ministerie van Financiën (2014), 10.

duurzame consumptiegoederen stonden zowel in 2012 als in 2013 fors onder druk.²⁵ Anders gezegd, huishoudens zijn een in verhouding groter deel van hun inkomen gaan uitgeven voor de aankoop van goederen die vallen onder het lage btw-tarief van 6 procent. Ook door deze oorzaak bleef de opbrengst van de btw achter.

Bij de overdrachtsbelasting manifesteert zich – ondanks de ruimschootse verdubbeling van het tarief van de assurantiebelasting – een forse tegenvaller door de malaise in de vastgoedwereld. Ook de tariefverlaging voor woningen (met ingang van juni 2011) van 6 procent tot 2 procent van de verkoopprijs weegt uiteraard mee.

Tabel 4 Belastingmix (aandelen in procenten)

Jaar:	2008	2014 ^a	2015 ^b	mutatie 2008-2014
<i>Indirecte belastingen</i>	32,8	31,3	31,3	-1,5
. omzetbelasting (btw)	19,5	18,5	18,6	-1,0
. accijnzen	4,7	4,8	4,8	0,1
. belastingen van rechtsverkeer	2,4	1,6	1,6	-0,8
. motorrijtuigenbelasting	1,4	1,6	1,7	0,2
. belastingen op milieugrondslag	2,0	2,0	2,1	0,0
. overige indirecte belastingen	2,8	2,8	2,5	0,0
<i>Directe belastingen</i>	29,3	27,6	30,0	-1,7
. loonbelasting/inkomstenbelasting	18,1	19,5	21,8	1,4
. vennootschapsbelasting	8,5	5,8	6,1	-2,7
. overige directe belastingen	2,7	2,3	2,1	-0,4
<i>Premies sociale verzekeringen</i>	37,8	41,0	38,6	3,2
. volksverzekeringen	16,8	18,2	15,9	1,4
. werknemersverzekeringen	21,0	22,8	22,7	1,8
Totaal	100	100	100	
Totale opbrengst (miljard euro)	221,9	234,7	237,7	

a. Vermoedelijke uitkomsten.

b. Raming in de ontwerpbegroting 2015.

Bronnen: Tweede Kamer (2008-2009), 5 en 26; Tweede Kamer (2014-2015a), 19

Het aandeel van de directe belastingen in de totale opbrengst lag in 2008 op 29,3 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 terug met 1,7 procentpunt. Het aandeel van de loonbelasting en de inkomstenbelasting neemt weliswaar met 1,4 procentpunt toe, maar het aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) keldert met 2,7 procentpunt. Deze trends tekenden zich ook al vóór het uitbreken van de crisis af. De door bedrijven betaalde belastingen daalden tussen 2001 en 2013 sterk. Tegelijkertijd droegen huishoudens een steeds groter deel van hun inkomen af aan de overheid.²⁶

Het ligt nogal voor de hand om de daling van het vpb-aandeel in de tax mix van na 2008 toe te schrijven aan de crisis. Inderdaad liep het netto-exploitatatieoverschot van in

²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 91.

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 224.

Nederland gevestigde niet-financiële vennootschappen terug van 110 miljard euro (in 2008) tot 93 miljard euro (in 2013).²⁷ Afgaande op cijfers uit de nationale rekeningen ligt de effectieve vpb-druk vanaf 2009 beneden de 10 procent.²⁸ In het laatste quintennium van de vorige eeuw lag de effectieve vpb-druk nog in de bandbreedte 20-25 procent. De trendmatige daling van de vpb-druk lijkt door de crisis te zijn versterkt.

De effectieve vpb-druk in de nationale rekeningen²⁹

Het dalende aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) in de totale belastingopbrengst is ook zichtbaar in de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) opgestelde nationale rekeningen. In de jaren 1995-2001 lag de effectieve vpb-druk in de bandbreedte 20-25 procent, in de periode 2003-2008 in de bandbreedte 13-15 procent, nadien beneden de 10 procent. De invloed van de stapsgewijze verlaging van het wettelijke vpb-tarief van 35 procent naar 25 procent in de eerste helft van de beschouwde periode is duidelijk zichtbaar. De economische crisis laat sporen na in het na 2008 gedaalde netto-exploitatietooverschot, maar de daling van de effectieve vpb-druk is veel markanter. De berekening van deze grootte vereist enige toelichting.

effectieve vpb-druk = $\text{vpb} / \text{netto-exploitatietooverschot}$

Bij de vpb gaat het om de vpb-opbrengst die is afgedragen door in Nederland gevestigde niet-financiële vennootschappen. Deze vpb-opbrengst maakt gemiddeld 95 procent uit van de totale belasting op het inkomen van de bedoelde vennootschappen. Het netto-exploitatietooverschot is gelijk aan het bruto-exploitatietooverschot van deze vennootschappen verminderd met de afschrijvingen. Voor het grote verschil tussen het nominale vpb-tarief van 25 procent en de effectieve vpb-druk in recente jaren bestaat een reeks verklaringen.

Ten eerste is het netto-exploitatietooverschot een heel andere grootte dan de fiscale winst. Kwantitatief is vooral de post afschrijvingen van belang. De afschrijvingen van niet-financiële vennootschappen in de nationale rekeningen (in 2012: 57 miljard euro) staan geheel los van die in de bedrijfsboekhouding. Dit staat expliciet in het Europees Systeem van Rekeningen (3.141): ‘Verbruik van vaste activa is niet hetzelfde als fiscale of commerciële afschrijvingen. Het wordt geraamd op basis van de kapitaalgoederenvoorraad en de verwachte gemiddelde economische levensduur van de verschillende soorten goederen. De kapitaalgoederenvoorraad wordt gewaardeerd tegen de aankooprijzen in de lopende verslagperiode.’ Stel dat de fiscus aanzienlijk royaler is in het toestaan van afschrijvingen dan strookt met de aanpak in de nationale rekeningen. Dan komt het netto-exploitatietooverschot (immers na afschrijvingen) hoger uit dan de geaggregeerde fiscale winst. Vermoedelijk is het omgekeerde het geval. De geaggregeerde afschrijvingen in de vpb-aangiften liggen waarschijnlijk (een stuk) lager dan in de nationale rekeningen, aangezien fiscaal wordt afgeschreven op basis van de historische kostprijs in plaats van op basis van de hogere prijzen in het lopende jaar (zoals in de nationale rekeningen).

Ten tweede ontbreken bij de kosten die zijn gebruikt bij het berekenen van het exploitatietooverschot de rentelasten van de ondernemingen. Fiscaal vormen de rentelasten wél een kostenpost. De toegenomen financiering met vreemd vermogen – onder andere bij de overname van ondernemingen door *private equity* – draagt zodoende bij aan het toegenomen verschil tussen het nominale vpb-tarief en de effectieve vpb-druk.

²⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 102.

²⁸ Merk op dat het netto-exploitatietooverschot van de niet-financiële vennootschappen sterk kan verschillen van de geaggregeerde fiscale winst van deze vennootschappen. Dit wordt toegelicht in het kader.

²⁹ Ik dank verschillende medewerkers van het CBS voor hun hulp bij het maken van dit kader.

Ten derde tellen door buitenlandse dochters van hier te lande gevestigde vennootschappen behaalde winsten mee bij het bepalen van het exploitatieoverschot. In 2012 ging het om 38 miljard euro, waarvan 32 miljard als uitgekeerd dividend werd ontvangen; de resterende 6 miljard euro werd bij de buitenlandse dochters herbelegd. Als gevolg van de deelnemingsvrijstelling blijven de ontvangen dividenden in Nederland onbelast, terwijl zij wél meetellen bij het netto-exploitatieoverschot.

Ten vierde wordt de af te dragen vpb beperkt, doordat vennootschappen gebruik maken van fiscale faciliteiten (belastinguitgaven), die geen relatie hebben met het exploitatieoverschot.

Ten slotte is over de eerste € 200.000 van de winst het verlaagde tarief van 20 procent van toepassing. Dit verklaart een relatief beperkt deel van het verschil tussen het wettelijk tarief van 25 procent en de effectieve vpb-druk van minder dan 10 procent.

Al valt geen sluitend verband te leggen tussen de ontwikkeling van het netto-exploitatieoverschot van niet-financiële vennootschappen en de door deze vennootschappen afgedragen vennootschapsbelasting, de dalende trend van de vpb-opbrengst is ook in de nationale rekeningen zichtbaar.

Het is verleidelijk om te speculeren over mogelijke andere oorzaken (dan de crisis) van de trendmatig achterblijvende vpb-opbrengst. Groeiend gebruik van belastingbesparende constructies, toegenomen financiering met vreemd vermogen, de opkomst van ‘horizontaal toezicht’³⁰ en kwaliteitsverlies bij de taakuitoefening door accountants en de Belastingdienst zouden hierbij een rol kunnen spelen. Het is onmogelijk om te traceren in hoeverre deze factoren bij de ontwikkeling van de vpb-opbrengst daadwerkelijk een rol hebben gespeeld.

Het aandeel van de sociale premies in de totale opbrengst lag in 2008 op 37,8 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 op met 3,2 procentpunt. Premiestijgingen bij de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen leggen hierbij ongeveer evenveel gewicht in de schaal.

Zorgverzekeringswet is geen werknemersverzekering

De premies voor de Zorgverzekeringswet varen in begrotingsstukken mee onder de vlag van de werknemersverzekeringen. Die vlag is vals, want ook zelfstandigen, gepensioneerden en studerende – die zich tot 2006 particulier tegen ziektekosten plachten te verzekeren – vallen sindsdien onder het bereik van de basisverzekering tegen ziektekosten. Die is geregeld in de Zorgverzekeringswet, naar aard en wezen een volksverzekering. Dat mag kennelijk nog steeds niet gezegd worden. De basisverzekering is destijds door het parlement gelooft door staatssecretaris Hoogervorst (VVD). Onder zijn politieke vrienden hebben velen het op ideologische gronden moeilijk met het idee dat een ‘liberale’ bewindspersoon een nieuwe volksverzekering invoert. Inmiddels zou dat oud zeer voldoende gesloten moeten zijn om de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet in de toekomst als premie voor een volksverzekering te rubriceren.

³⁰ Bij het horizontale toezicht hebben burgers en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid. In handhavingconvenanten met individuele bedrijven en bedrijfstakorganisaties is vastgelegd dat belastingplichtigen uit zichzelf bepaalde handelingen met fiscale gevolgen melden. Daartegenover verplicht de fiscus zich ertoe over voorgelegde kwesties in korte tijd een standpunt in te nemen.

Van 2014 op 2015 lijken de belasting- en premieopbrengsten zich in gematigd tempo te ontwikkelen en komt de belastingmix in rustiger vaarwater. Wel stijgt het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale opbrengst opmerkelijk (met 2,3 procentpunt). Daar staat een even omvangrijke daling van het aandeel van de premies volksverzekeringen tegenover. Deze mutaties houden verband met de afschaffing van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Een flink deel van de vroegere AWBZ-voorzieningen gaat over naar de zorgverzekeraars en de gemeenten. De aanspraken op de resterende (vrijwel uitsluitend intramurale) voorzieningen zijn vanaf komend jaar geregeld in de Wet langdurige zorg (Wlz). Doordat het verzekerde pakket is afgeslankt, komt de Wlz-premie uit op 9,65 procent. Zij is, evenals de AWBZ-premie die met ingang van 2015 wegvalt (in 2014: 12,65 procent), begrepen in het tarief van de eerste twee schijven van de inkomensheffing. Onder de bestaande tarieflijn ontstaat dus ruimte om het belastingtarief met 3 procentpunten te verhogen (12,65 - 9,65), een ruimte die het kabinet volop heeft gebruikt.³¹

5 **Blik over de grenzen**

In navolging van de presentatie in de miljoenennota maakt tabel 4 onderscheid tussen directe en indirecte belastingen en noemt daarnaast als afzonderlijke categorie de premies voor de sociale verzekeringen. Belastingen en premies kunnen ook worden ingedeeld op basis van de grondslag waarover zij worden geheven. Het is gebruikelijk hierbij drie grondslagen te onderscheiden: inkomen en winst, bezit en overdracht van vermogen, en consumptie. In lijn hiermee berekent het statistisch bureau van de Europese Unie (Eurostat) de druk van de heffingen op de navolgende grondslagen:

- . de finale consumptie van gezinnen;
- . arbeidsinkomen en sociale uitkeringen; en
- . winst en vermogen(sinkomsten).

Eurostat koppelt de opbrengst van elke heffing aan een van de drie genoemde grondslagen.³² Als heffingen op de consumptie tellen de omzetbelasting, de accijnzen en de milieubelastingen. De heffingen op arbeid bestaan uit de door werknemers opgebrachte inkomstenbelasting, plus de premies voor de sociale verzekeringen. Bij de heffingen op vermogen gaat het met name om de door zelfstandigen betaalde inkomstenbelasting, de inkomstenbelasting over vermogensopbrengsten, de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting en de onroerendezaakbelasting. Tabel 5 vat een aantal uitkomsten samen voor 2012, het meest recente jaar waarvoor informatie beschikbaar is. In de vergelijking zijn betrokken de beide buurlanden op het vasteland en vier andere lidstaten van de Europese Unie. De ‘Grote Drie’ hebben een in verhouding omvangrijke economie en presteren de laatste jaren nogal verschillend: groei plus inflatie (Verenigd Koninkrijk) tegenover stagnatie en dreigende deflatie (Frankrijk, Italië). Denemarken heeft net als Nederland en België een kleine open economie, maar beschikt over een eigen-aardig belastingstelsel.³³

³¹ Het tarief van de eerste schijf gaat zelfs met 3,25 procentpunt omhoog, aangezien de tijdelijke verlaging uit 2014 met 0,75 procentpunt in 2015 slechts voor twee derde wordt gecontinueerd.

³² De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt gesplitst, omdat zij wordt geheven over arbeidsinkomsten en vermogensinkomsten.

³³ Denemarken heft btw met één uniform tarief van 25 procent en kent een duale inkomstenbelasting. Daarbij worden arbeidsinkomsten progressief belast en vermogensinkomsten tegen een proportioneel tarief met de fiscus afgerekend.

De eerste kolom van tabel 5 vergelijkt het belastingpeil. Nederland is een middenmoter. Het belastingpeil (39 procent bbp) ligt op hetzelfde niveau als in Duitsland³⁴ en in de Europese Unie als geheel (gewogen gemiddelde).

Uitgedrukt in procenten van het bbp verschilt de opbrengst van de consumptiebelastingen in vijf van de zes vergelijkingslanden amper. Omdat het belastingpeil wel verschilt, loopt het aandeel van de heffingen op consumptie in de totale opbrengst uiteen. Het ligt tussen 24 procent (België) en 34 procent (Verenigd Koninkrijk).

Uitgedrukt in procenten van het bbp ligt de opbrengst van de belastingen op arbeid in vijf van de zes vergelijkingslanden tamelijk dicht bij elkaar (22-24 procent). Alleen in het Verenigd Koninkrijk (VK) draagt de grondslag arbeid aanzienlijk minder bij. Het aandeel van de arbeidsbelastingen in de totale opbrengst ligt in Nederland en Duitsland (57-58 procent)³⁵ enkele procentpunten hoger dan in België, Frankrijk en Italië (51-54 procent).

Uitgedrukt in procenten van het bbp kennen Nederland en Duitsland de laagste opbrengst van belastingen op vermogen(sinkomsten) (6 procent). Het aandeel van dit type belastingen in de totale opbrengst ligt tussen 14 procent (Nederland)³⁶ en 27 procent (het VK).

Tabel 5 Belastingpeil, belastingmix en aandeel heffingsgrondslagen in totale opbrengst, 2012

Land ^a	Belastingpeil		Consumptie		Arbeid		Vermogen	
	% bbp		% bbp	aandeel (%)	% bbp	aandeel (%)	% bbp	aandeel (%)
VK	35		12	34	14	39	10	27
Duitsland	39		11	28	22	57	6	16
Nederland	39		11	28	22	58	6	14
Italië	44		11	25	22	51	11	24
België	45		11	24	24	54	10	22
Frankrijk	45		11	25	24	52	11	24
Denemarken	48		15	31	24	51	9	18
Europese Unie (28) ^b	39		11	28	20	51	8	21
Eurozone (18) ^a	40		11	27	22	53	8	20

a. Landen gerangschikt naar oplopend lastenpeil (kolom 1).

b. Gewogen gemiddelde.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 174; 213-214; 217-218; 227-228

6 Belastindruk op arbeid(sinkomsten)

Recent klinkt de bel voor een nieuwe ronde belastinghervormingen steeds luider. Bij alle voorstellen staat verlaging van de lasten op arbeid op nummer één. Zijn de heffingen op inkomsten uit arbeid in Nederland echter wel zo hoog? Cijfers van de OESO suggereren dat

³⁴ In Duitsland zijn sociale uitkeringen vaker vrijgesteld van de heffing van inkomstenbelasting. De door werknemers en zelfstandige ondernemers in Nederland feitelijk ervaren belastingdruk is daarom lager dan de druk waaraan economisch actieven in Duitsland bloot staan.

³⁵ Door de afronding op gehele getallen verschilt bij een gelijk belastingpeil (39 procent bbp) en een gelijke opbrengst van de belastingen op arbeid (22 procent bbp) het aandeel van de arbeidsbelastingen in de totale opbrengst toch 1 procentpunt.

³⁶ Door de afronding op gehele getallen verschilt bij een gelijk belastingpeil (39 procent bbp) en een gelijke opbrengst van de belastingen op kapitaal (6 procent bbp) het aandeel van de kapitaalbelastingen in de totale opbrengst toch 2 procentpunten.

de soep niet zo heet wordt gegeten als hij soms door deelnemers aan het maatschappelijk debat wordt opgediend. Laat de cijfers spreken.

De eerste kolom in tabel 6 toont de omvang van de ‘werknemerswig’ – oftewel het bruto-nettotraject – voor een alleenstaande werknemer zonder kinderen met een gemiddeld salaris (in 2013). De OESO berekent deze *personal average tax rate* van de *average worker* door de som van inkomstenbelasting en werknemerspremies voor de sociale verzekeringen uit te drukken in procenten van het brutosalaris. Werknemers in het OESO-gebied ervaren gemiddeld een belastingdruk van 25 procent (ongewogen gemiddelde). In België drukken de heffingen die worden ingehouden op het brutosalaris van de alleenstaande werknemer zonder kinderen het zwaarste: 43 procent van het gemiddelde salaris. Denemarken en Duitsland zijn de enige andere landen waar de overheid meer dan 35 procent van het brutosalaris afroomt. De werknemer in Nederland wordt niet buitensporig belast.

De vierde kolom van tabel 6 toont de omvang van de ‘wig’ tussen de arbeidskosten voor werkgevers en de bijbehorende *net take-home pay* voor alleenstaande werknemers zonder kinderen met het gemiddelde salaris (in 2013). In België, Duitsland en Frankrijk bedraagt de gemiddelde wig 49 procent of meer. Van alle OESO-landen zit Nederland het dichtste bij het OESO-gemiddelde van 36 procent (ongewogen gemiddelde).

De cijfers in tabel 6 maken duidelijk dat in Nederland de lastendruk op arbeid in gunstige zin afsteekt tegen die in veruit de meeste andere Europese landen. De veranderingen in de (werknemers)wig tussen 2000 en 2013 zijn opvallend gering. De crisis heeft dus niet tot trendbreuken geleid. In Denemarken, Duitsland en Nederland is de (werknemers)wig na 2008 relatief het meest versmald (met -2 procentpunten).

Tabel 6 Gemiddelde wig (afgeronde cijfers)

Land ^a	Werknemerswig ^b			Wig ^c		
	niveau 2013	mutaties (a) ^d	(b) ^e	niveau 2013	mutaties (a) ^d	(b) ^e
VK	24	-1	-2	32	0	-1
Nederland	31	-1	-2	37	-1	-2
Denemarken	38	-3	-3	38	-3	-2
Italië	31	0	2	48	0	1
Duitsland	40	-1	-2	49	-2	-2
Frankrijk	28	-1	0	49	0	-1
België	43	0	0	56	-1	0
OESO-gebied ^f	25	-1	0	36	-1	0

a. Landen gerangschikt naar toenemende wig op arbeidsinkomsten (kolom 4).

b. Verschil tussen bruto- en nettoloon (in procenten van het brutoloon).

c. Verschil tussen arbeidskosten en nettoloon (in procenten van de arbeidskosten).

d. Mutatie in 2000-2008 (procentpunten).

e. Mutatie in 2008-2012 (procentpunten).

f. Ongewogen gemiddelde.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014a), 67, 69, 153 en 155

7 Belastingdruk op vermogen(sinkomsten)

In zijn jaarlijkse publicatie over *Tax trends in the European Union* berekent Eurostat onder andere de ‘implicit tax rate’ op de gezinsconsumptie, op arbeidsinkomsten en op

vermogen(sinkomsten).³⁷ Om de belastingdruk op vermogen(sinkomsten) te bepalen drukt Eurostat de opbrengst van de belastingen op ‘kapitaal’ uit als percentage van het deel van het bruto binnenlands product (bbp) dat aan de vermogensbezitters kan worden toegerekend.³⁸ Dit betreft hoofdzakelijk ondernemingswinsten en beleggingsopbrengsten.

In ons land lag het aandeel van het door Eurostat berekende kapitaalinkomen in het bbp in de periode 1995-2004 in de bandbreedte van 33-38 procent; na het midden van de jaren nul tussen 41 procent en 48 procent. Terwijl het aandeel van het kapitaalinkomen in de nationale koek gestaag omhoog schommelde, liep het aandeel van de kapitaalbelastingen in de totale belastingopbrengst juist terug, van omstreeks 20 procent tot rond 15 procent.

Bij een min of meer gelijkblijvend belastingpeil is de logische uitkomst van beide trends – een relatief groeiend aandeel van het kapitaalinkomen in de economie en een dalend aandeel van kapitaalbelastingen in de belastingmix – dat de gemiddelde druk van de belastingen op kapitaal sinds het jaar 2000 met ongeveer een derde is gedaald (tabel 7, kolom 3). Vergelijking van de verandering van de gemiddelde druk in de perioden 2004-2008 en 2008-2012 leert dat de crisis deze dalende trend niet heeft vertraagd of juist versneld.

Tabel 7 Nederland: belasting(druk) op kapitaal(inkomsten)

Jaar	Kapitaalinkomen (% bbp)	Kapitaalbelastingen	
		Opbrengst (% totale opbrengst)	Gemiddelde druk (% kapitaalinkomen)
2000	38	20	21
2004	34	18	20
2008	42	18	17
2012	40	14	14

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 38, 122 en 228

De oorzaak van de gedaalde belastingdruk op kapitaal(inkomsten) ligt niet bij internationale belastingconcurrentie, die landen kan dwingen om de lastendruk op mobiel kapitaal(inkomen) te verlagen – de beruchte *race to the bottom*. Want in de achttien landen uit de eurozone liep de (gewogen) gemiddelde belastingdruk op kapitaal(inkomen) sinds het begin van deze eeuw met slechts met 1 procentpunt terug, tot 20 procent. Nederland was dus een uitligger. Alleen in het geval van Cyprus, Finland, Griekenland en Luxemburg daalde de belastingdruk op kapitaal(inkomen) nog sterker dan in Nederland het geval was.³⁹

In scherp contrast met de dalende druk op kapitaalinkomen en vermogensbezit, is de belastingdruk op arbeidsinkomen⁴⁰ en die op de consumptie van gezinnen – de andere twee door Eurostat onderscheiden heffingsgrondslagen – in het afgelopen decennium trendmatig licht gestegen (tabel 8).

³⁷ Voor een technische toelichting zie: Publications Office of the European Union (2014), 281-306.

³⁸ Het zou beter zijn over ‘vermogen’ te spreken dan over ‘kapitaal’. In dit onderdeel is de terminologie van Eurostat gevolgd.

³⁹ Publications Office of the European Union (2014), 228.

⁴⁰ De noemer is hier de loonsom.

Tabel 8 Belastingdruk op kapitaal, arbeid en consumptie in Nederland

Grondslag:	Consumptie ^a	Arbeid ^b	Kapitaal ^c
2000	23	35	21
2004	24	32	20
2008	26	37	17
2012	25	38	14

a. In procenten van het kapitaalinkomen; zie tabel 7, kolom 3.

b. In procenten van de loonsom.

c. In procenten van de finale consumptie van gezinnen.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 122

8 Belastingbeleid na 2015

Bij de techniek die aan de basis van de Eurostat-cijfers ligt, passen wel enkele vraagtekens. Maar de richting van de ontwikkeling van de belastingdruk op de drie onderscheiden heffingsgrondslagen kan moeilijk worden genegeerd. In vergelijking met de drukverdeling in 2000 en 2008 worden vermogens(inkomsten) in Nederland anno nu sterk ontzien, terwijl arbeidsinkomsten en consumptie zwaarder worden belast (tabel 8). Oorzaken dat vermogen(sinkomsten) lichter wordt/worden belast zijn onder andere de in verhouding achterblijvende endogene opbrengst van de vpb, en de verlaging van de tarieven van de erfbelasting en de overdrachtsbelasting.

In geen van de gekozen vergelijkingslanden is de belastingdruk op kapitaal sinds 2000 zo sterk gedaald als in Nederland (-7 procentpunten). Nergens is de belastingdruk op arbeid (4 procentpunten) en op consumptie (2 procentpunten) tegelijkertijd zo sterk gestegen als in ons land (tabel 9).

Tabel 9 Impliciete belastingdruk (implicit tax rates)^a

Grondslag:	Consumptie			Arbeid			Kapitaal		
	niveau ^b	(a) ^c	(b) ^d	niveau ^b	(a) ^c	(b) ^d	niveau ^b	(a) ^c	(b) ^d
Nederland	24	3	-1	38	2	2	14^e	-4^e	-3^e
Duitsland	20	1	-0	38	-0	-1	22	-6	2
VK	19	-1	1	25	1	-1	36	1	-8
België	21	-1	-0	43	-1	0	37	2	4
Italië	18	-1	0	43	1	-0	37	6	4
Denemarken	31	-1	-2	34	-4	-2	43 ^f	6	1 ^f
Frankrijk	20	-2	0	40	-0	0	47	-0	7

a. Landen gerangschikt naar stijgende impliciete belastingdruk op kapitaal (kolom 7).

b. Niveau impliciete belastingdruk in 2012 (procenten).

c. Mutatie impliciete belastingdruk 2000-2008 (procentpunten).

d. Mutatie impliciete belastingdruk 2008-2012 (procentpunten).

e. Strookt met de cijfers in tabel 7, kolom 3 en tabel 8, kolom 1.

f. Laatste beschikbare cijfer is voor 2011.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 255-257

Merk op dat deze mutaties in procentpunten niet ‘rijmen’, doordat de onderscheiden heffingsgrondslagen onderling verschillen (zie de voetnoten onder tabel 8). Vergelijking van de kolommen (a) en (b) in tabel 9 maakt duidelijk dat de crisis na 2008 tot enkele trendbreuken heeft geleid. Het meest opvallend is de tekenverandering bij de belastingdruk op consumptie in Nederland en bij de belastingdruk op kapitaal: sterk omhoog in Duitsland en Frankrijk, sterk omlaag in het VK.

Annex B van het jaarlijkse Eurostat-rapport over belastingtrends in de Europese Unie geeft een uitgebreide toelichting op de methodologie die wordt gebruikt om de impliciete belastingdruk op consumptie, arbeid en kapitaal te bepalen. Uit deze bijlage valt op te maken dat de landenvergelijkende cijfers met een niet te vermijden korrel zout moeten worden geconsumeerd. Dat geldt in het bijzonder bij de toerekening van de opbrengst van de inkomstenbelasting aan enerzijds arbeidsinkomsten en anderzijds vermogensinkomsten. Maar per land zijn de cijferreeksen door de jaren heen op een consistente manier gemaakt. De cijfers voor Nederland nopen tot de conclusie dat – behalve vereenvoudiging – ook aanpassing van de belastingmix bij de eerstkomende belastinghervorming een zwaarwegend punt op de beleidsagenda moet zijn.

Verlichting van de lastendruk op de factor arbeid is wenselijk – hoewel wat minder urgent dan vaak wordt beweerd (onderdeel 6). Over verlichting van de lasten op arbeid bestaat nationaal-brede consensus. Hoge heffingen op arbeid maken inschakeling van deze productiefactor duur, terwijl hier en elders in Europa – een enkel land uitgezonderd – de werkloosheid hoog is. Voor vermindering van de lastendruk op arbeid circuleert een bedrag van 15 miljard euro (ruim 2 procent bbp).⁴¹ Politieke partijen tonen zich verdeeld hoe een bedrag in deze orde van grootte kan worden vrijgespeeld. Eén optie is vanzelfsprekend te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Dat zal niet eenvoudig zijn, na wat de kabinetten-Rutte I en II in dit opzicht al op de rails hebben gezet (tabel 1).

Een tweede mogelijkheid is de grondslag van diverse belastingen aanzienlijk breder te maken. Om het jaar publiceert de OESO een rapport met sociale indicatoren. In de editie-2014 van dit rapport krijgen de gevolgen van de economische crisis uitgebreid aandacht. De opstellers van het OESO-rapport zien mogelijkheden om de in veel landen toenemende inkomensongelijkheid aan te pakken via het belastingstelsel.⁴² Dit kan bijvoorbeeld door aftrekposten en vrijstellingen te beperken, voor zover die vooral door belastingplichtigen uit de hogere inkomensklassen worden gebruikt. Daarop volgt ook in het OECD-rapport opnieuw de mantra dat om de werkgelegenheid te bevorderen de heffingen op arbeid omlaag moeten.⁴³

Een alternatief voor grondslagverbreding is de belastingmix om te roeren. Gangbaar zijn pleidooien om het aandeel van de consumptiebelastingen in de totale opbrengst van belastingen en sociale premies te vergroten. Consumptiebelastingen zijn minder verstrend dan belastingen op arbeid, mits aan één belangrijke voorwaarde is voldaan. Als gevolg van de schuif van inkomensheffingen naar btw moeten de economisch niet-actieven een groter deel van de totale belastingopbrengst voor hun rekening gaan nemen. Dit valt bijvoorbeeld te bereiken door de meeropbrengst van de btw-verhoging exclusief te gebruiken voor een verhoging van de arbeidskorting voor werkenden. Zou de extra btw-opbrengst daarentegen worden gebruikt voor een verhoging van de algemene heffingskorting (waarvan ook de niet-actieven profiteren), dan vermindert de wig op arbeidsinkomen niet, ondanks de grotere rol voor indirecte belastingen (kader). Om arbeidsinkomsten te ontzien is het nodig dat de

⁴¹ Tweede Kamer (2014-2015b), 2. In dit bedrag van 15 miljard euro is circa 5 miljard euro ‘smeergeld’ begrepen om de operatie maatschappelijk geolied te laten verlopen.

⁴² Dit argument speelt in Nederland veel minder, aangezien de inkomensongelijkheid hier maar weinig/niet is toegenomen. Zie: De Kam (2014b), 36-37.

⁴³ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014b), 65.

collectieve lasten voor een deel worden verschoven naar economisch niet-actieven en/of vermogensverschaffers.⁴⁴

Uitruil btw en loonheffing maakt de wig op zich nog niet kleiner

Belastingen en sociale premies drijven een wig tussen het inkomen voor en na belastingheffing. Een belangrijke component van de wig op arbeidsinkomen bestaat uit sociale premies voor rekening van de werkgever en de inhoudingen op het brutoloon van de werknemer. De presentatie in tabel 6 blijft beperkt tot deze wigbestanddelen, maar is onvolledig. Werknemers besteden het overgrote deel van hun inkomsten voor de aanschaf van goederen. De aankoop prijs van die goederen bestaat voor een deel uit indirecte belastingen – omzetbelasting (btw), accijnzen en de al genoemde milieuheffingen. Indirecte belastingen verminderen de hoeveelheid goederen die huishoudens uit hun besteedbaar inkomen kunnen aanschaffen. De ‘consumentenwig’ vormt daarom onderdeel van de totale wig.⁴⁵

Voorstanders van hogere belastingen op de gezinsconsumptie vergeten dat Nederland door de consumptie zwaarder te belasten binnen de Europese Unie en de eurozone uit de pas gaat lopen (tabel 5, kolom 2). Een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op vermogen(sinkomsten) in de orde van grootte van 2 procent bbp ligt veel meer in de rede. Zo wordt de wig op arbeidsinkomen voor werkenden met weinig of geen vermogen echt een kopje kleiner gemaakt. De wig voor zeer vermogende werkenden neemt mogelijk toe. Door bij de vermogensheffingen zoveel mogelijk te kiezen voor relatief inelastische en immobiele grondslagen, nemen de economische verstoringen door gedragsaanpassing echter (sterk) af, ten opzichte van de verstoringen door heffingen op arbeid en consumptie. Door een schuif van arbeidsinkomen naar vermogen in de genoemde orde van grootte wordt de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp getild (tabel 5, kolom 6).⁴⁶ Tevens komt daarmee een einde aan de voortdurende daling van de belastingdruk op vermogen(sinkomsten).

Mocht een verzwaring van de belastingdruk op vermogen al leiden tot een lager niveau van nettowinsten, besparingen en investeringen – zeker is dat allesbehalve –, dan komt het historisch gezien lage niveau van de binnenlandse investeringen niet noodzakelijkerwijs in de knel. Zo kan een groter deel van het nationale spaaroverschot worden ingezet voor kredietgefinancierde binnenlandse investeringen. Denk in dit verband aan de pensioenfondsen en levensverzekeraars, die een groter deel van hun beleggingen in Nederland zouden kunnen onderbrengen via ruimere kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf en royalere hypotheekverstrekking.

9 Om de kwaliteit van de belastingramingen

Tabel 10 maakt duidelijk dat de kwaliteit van de opbrengstraming van belastingen en sociale premies na het uitbreken van de financiële en economische crisis zienderogen achteruit is gegaan. Tot en met 2008 was het verschil tussen de aanvankelijke raming in de miljoenennota en de realisatiecijfers in het financiële jaarverslag van het Rijk betrekkelijk gering. Na 2008 neemt dit verschil drastisch toe.

Het financiële jaarverslag bevat steeds een toelichting op de onderliggende oorzaken van dit verschil. Vertrekpunt voor de ramingen in de miljoenennota is de beleidsarme,

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), 69.

⁴⁵ Zie voor een uitgebreidere bespreking: De Kam (2014a).

⁴⁶ Zie De Kam (2014b, 44-49) voor een (normatieve) beschouwing via welke fiscale hervormingen de belastingdruk op vermogens(inkomsten) met 15 miljard euro kan worden verzwaaard.

‘endogene’ ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het voorafgaande jaar. Om die ontwikkeling op het spoor te komen dienen veronderstellingen te worden gemaakt over de mutatie van het (nominale) bbp, de stijging van de loonsom, de toename van de consumptie, en zo meer. Veranderingen van de in het voorafgaande begrotingsjaar uiteindelijk gerealiseerde opbrengst werken uiteraard door in het daaropvolgende begrotingsjaar. Vervolgens wordt bij de opbrengstraming vanzelfsprekend rekening gehouden met alle beleidsmatige wijzigingen in wettelijke tarieven en heffingsgrondslagen, die zijn begrepen in het ‘belastingplan’.

Tabel 10 illustreert dat de omvangrijke tegenvallers van de afgelopen jaren vooral ontstonden door endogene opbrengstmutaties. Zo is de omvangrijke negatieve endogene mutatie in 2009 voor een groot deel toe te schrijven aan de afwijkende ontwikkeling van het bbp. Bij de opstelling van de begroting voor 2009 ging het toenmalige kabinet uit van 4,8 procent groei van het nominale bbp. Uiteindelijk *kromp* het nominale bbp met bijna 4 procent. Andere endogene tegenvallers hielden de afgelopen jaren verband met dalende huizenprijzen en sterk achterblijvende aantallen verkochte woningen,⁴⁷ en bijvoorbeeld met minder uitbundige autoverkoop.⁴⁸ Ook de doorwerking van de opbrengstontwikkeling in het voorafgaande jaar tikte aan. De invloed van latere beleidswijzigingen – dus van belasting- en premiemaatregelen die nog niet in de miljoenennota waren verwerkt – is relatief gering. Een uitzondering is 2009. Het kabinet heeft toen besloten tot extra lastenverlichting om de crisis te lijf te gaan.

Tabel 10 Belasting- en premieopbrengst: raming versus realisatie (× miljard euro)

Jaar:	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Raming in miljoenennota	205,0	222,4	234,0	211,8	225,4	231,9	237,4
Realisatie volgens jaarverslag	208,9	221,9	207,0	216,0	218,6	220,5	227,0
Verskil	3,9	-0,5	-27,0	4,2	-6,8	-11,4	-10,4
waarvan							
- endogene mutaties	2,6	-1,7	-20,5	5,5	-7,9	-9,8	-6,3
- doorwerking vorig jaar	1,4	2,5	-3,9	-1,6	1,5	-2,6	-2,5
- beleidswijzigingen	-0,3	-0,4	-1,6	0,3	-0,3	1,0	-1,6
- aansluiting kas- en EMU-cijfers	0,2	-1,0	-1,0				

Bronnen: Financiële jaarverslagen van het Rijk

Gezien de na het uitbreken van de crisis veel grotere verschillen tussen geraamde en gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten, zijn de risico's voor de begrotingsuitvoering toegenomen. Voor buitenstaanders is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre de interne ramingsmethoden op het Ministerie van Financiën kunnen worden verbeterd om hierin verandering te brengen.

10 Conclusies

Het belastingpeil is in de periode 2010-2014 met 2,3 procent bbp opgeschroefd. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen en de invoering van twee

⁴⁷ Tegenvallende woningverkoop hebben nadelige gevolgen voor de opbrengst van de overdrachtsbelasting, die is verschuldigd bij de verkoop van bestaande onroerende zaken.

⁴⁸ Tegenvallende autoverkoop drukken de opbrengst van de btw en de belasting op personenauto's en motorrijwielen.

nieuwe belastingen (bankwezen, woningverhuurders). Bij de directe belastingen hebben opeenvolgende kabinetten ook gekozen voor verbreding van de heffingsgrondslag. Sinds het uitbreken van de crisis is de belastingmix van samenstelling veranderd. Het aandeel van de indirecte belastingen (-1,5 procentpunt) en de directe belastingen (-1,7 procentpunt) liep terug, dat van de sociale premies nam met 3,2 procentpunt toe. Het aandeel van de vennootschapsbelasting daalt al sinds het begin van deze eeuw trendmatig. Mede door de crisis is deze dalende trend in recente jaren gecontinueerd.

Het belastingpeil in Nederland is niet hoger dan in Duitsland en de Europese Unie als geheel. De lastendruk op de arbeidskosten van een gemiddelde werknemer is in Nederland een stuk lager dan in Duitsland en andere grote landen uit de eurozone. Nederland is een buitenbeentje bij de belastingen op vermogen(sinkomsten). Zij brengen in vergelijking met de belastingmix in andere landen (erg) weinig op.⁴⁹ Bij de komende belastingherziening valt daarom een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op (immobiel) vermogen te overwegen, in de orde van grootte van 2 procent bbp. Daarmee zou de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp worden getild. Een verhoging van de consumptiebelastingen maakt de wig op arbeidsinkomen alleen kleiner, wanneer de lasten bij deze operatie voor een deel naar de economisch niet-actieven worden verschoven.

De kwaliteit van de opbrengstraming van belastingen en sociale premies is na het uitbreken van de financiële en economische crisis zienderogen achteruit is gegaan.

Flip de Kam

* Als honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen; eindredacteur van dit tijdschrift.

LITERATUUR

- Bettendorf, Leon, en Sijbren Cnossen (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB *Policy Brief* 2014/2, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), *Nationale rekeningen 2013*, Den Haag: CBS
- Centraal Planbureau (2014a), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2014b), *Macro Economische Verkenning 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kam, C.A. de (2014a), Belaste arbeid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (46)2, 64-77
- Kam, C.A. de (2014b), Ongelijkheid: belastingen als breekijzer, *Socialisme & Democratie* (71)4, 35-51
- Ministerie van Financiën (2014), *Onderzoek naar macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap)*, Den Haag: Directoraat-generaal Belastingdienst
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), *Revenue Statistics 1965-2012*, Paris: OESO
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014a), *Taxing Wages 2012-2013*, Paris: OESO

⁴⁹ Dit blijkt ook uit de belastingstatistiek van de OESO. *Taxes on property* zijn in Nederland goed voor 3,3 procent van de totale belastingopbrengst. Het ongewogen gemiddelde van de 34 lidstaten is 5,4 procent. Zie: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), 115.

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014b), *Society at a Glance 2014. OECD social indicators. The crisis and its aftermath*, Paris: OESO
- Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*- 2014 edition, Luxembourg: Eurostat
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV 2014-versie*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2008-2009), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Financieel en sociaal economische beleid. Brief van de minister van Financiën*, 33 566, nr. 1
- Tweede Kamer (2013-2014), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013*, 33 930, nr. 1
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 34 000, nr. 2
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5

AAN SCHULD GEEN TEKORT

D. Dicou en J.F.M. de Jong*

Samenvatting

Bij de invoering van de euro bestond de verwachting dat de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), samen met de *no bail-out-clausule*, ‘vanzelf’ zouden zorgen voor de convergentie tussen de economieën van de deelnemende landen die is vereist voor een goed functionerende monetaire unie. Inmiddels is het duidelijk dat begrotingsdiscipline in de eurolanden wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een stabiele economische ontwikkeling van de eurozone is. Aangetoond wordt dat het SGP – ondanks de ogenschijnlijk gebrekkige handhaving van de daarin vervatte regels – eurolanden met een buitensporig tekort wel degelijk heeft aangezet tot versnelde reductie van dat tekort. Het raamwerk rond de euro is de afgelopen jaren aanzienlijk versterkt. Er zijn legitieme kanttekeningen te plaatsen bij de vraag of de stabiliteit van de muntunie hiermee is gegarandeerd. Tegelijk mag enig optimisme worden geput uit de beleidsreacties op de crisis.

Trefwoorden: Stabiliteits- en Groeipact, (procyclisch) begrotingsbeleid, *Excessive Deficit Procedure*

1 Inleiding

Het Stabiliteits- en Groeipact kent weinig fans. In noordelijke eurolanden valt te beluisteren dat het SGP de eurocrisis niet heeft kunnen voorkomen, doordat de regels onvoldoende zijn gehandhaafd. De Duitse minister van financiën Wolfgang Schäuble zei in mei 2012: ‘*And when Germany and France [breached the Stability and Growth Pact in 2003], the Pact finally lost its bite*’.⁵⁰ In het bijzonder in Angelsaksische academische kringen valt vaak te beluisteren dat het SGP de crisis juist heeft verergerd, doordat de mate waarin het pact wordt nageleefd een adequate beleidsreactie verhindert. Of zoals Nobelprijswinnaar Paul Krugman het in april 2012 verwoordde: ‘*Europe has had several years of experience with harsh austerity programs, and the results are exactly what students of history told you would happen: such programs push depressed economies even deeper into depression*’.⁵¹ Beide standpunten zijn moeilijk met elkaar te rijmen. Dit artikel beoogt feiten van ideologie te scheiden door na te gaan wat van het SGP mag worden verwacht, of aan die verwachting is voldaan, en wat dit betekent voor de toekomst van het SGP en de governance van het eurogebied.

2 Totstandkoming van het SGP

Het proces van Europese eenwording heeft vanaf het begin een hoge mate van onwaarschijnlijkheid en onvoorspelbaarheid gekend. Meer dan eens zijn stappen gezet die tot kort daarvoor ondenkbaar waren, waarvan de uitkomst onzeker was, of waarbij emotie een belangrijker drijfveer was dan de ratio. Voorbeelden hiervan zijn de Britse toetreding tot de Europese Unie (EU), de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt, de uitbreiding van de Unie naar het Oosten na de val van de Muur. De geschiedenis van Europa leest als een stuiverroman, vol drama, intrige, durf en misverstand.⁵²

⁵⁰ www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=30&textid=1512&page=3.

⁵¹ In: Europe’s economic suicide, *The New York Times*, 15 april 2012.

⁵² Zie Segers (2014) voor een uiterst leesbare beschrijving van de turbulente totstandkoming van het Europese project.

De introductie van de euro vormt bepaald geen uitzondering op dit patroon. De casus voor een gemeenschappelijke munt was immers verre van triviaal. Van meet af aan was het duidelijk dat Europa niet voldeed aan de door Mundell (1961) geformuleerde criteria voor een optimaal valutagebied. Het ontbrak in het bijzonder aan correctiemechanismen voor situaties waarin de economische ontwikkeling van deelnemende landen (sterk) uiteenloopt. Anders dan in de Verenigde Staten was en is de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten van de EU gering. Hierdoor trekken werknemers uit gebieden met een stagnerende economie niet snel naar regio's met moeilijk vervulbare vacatures. Verder was en is de omvang van de EU-begroting veel te bescheiden om bij economische schokken automatisch op ruime schaal middelen te herverdelen ten gunste van getroffen regio's. Lonen en prijzen zijn in Europa weinig flexibel, wat aanpassing aan zich wijzigende omstandigheden belemmert.

Van meet af aan was het tevens duidelijk dat het *a priori* versterken van de genoemde correctiemechanismen – de *first best* oplossing – politiek onhaalbaar was. De arbeidsmobiliteit, toch al gehinderd door verschillen in taal en cultuur, zou in beginsel kunnen worden vergroot door vergaande harmonisatie van onderwijssystemen, arbeidsmarktbeleid en pensioenstelsels van de lidstaten. De Europese begroting zou kunnen worden vergroot door diverse beleidsterreinen en de bijbehorende belastinginning naar het Europese niveau te tillen. Zo'n economische unie en begrotingsunie zou zoveel overdracht van soevereiniteit betekenen, dat realistisch gesproken dan ook een politieke unie vereist was. Daar waren de burgers en de leiders van Europa destijds in overgrote meerderheid niet aan toe.

Dat de eenheidsmunt er toch kwam, heeft dan ook minder te maken met economische logica dan met hogere politieke belangen. De beslissing om de euro in te voeren moet worden gezien in het licht van het einde van de Koude Oorlog, de Duitse hereniging en de Franse wens om meer grip te krijgen op het (de facto door de Bundesbank gedomineerde) monetair beleid. Jean Pisani-Ferry (2014) geeft een scherp overzicht van de drijfveren van de verschillende hoofdrolspelers en van de afwegingen die zij maakten. De politieke leiders van destijds waren zich terdege bewust van de risico's van het economische beleidsexperiment dat zij aangingen. Tegelijkertijd meenden zij in een mengeling van opportunisme en wensdenken dreigende gevaren te kunnen bezweren.⁵³ Enerzijds bestond de hoop dat de introductie van de euro uit zichzelf tot convergentie van nationale economieën zou leiden. Anderzijds leefde bij sommige leiders – meer heimelijk – de gedachte dat, zelfs als dat niet zo zou blijken te zijn, de wal het schip wel zou keren.

Europa heeft een lange traditie van *management by crisis*: marathonvergaderingen over zaken als het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarin onder hoge druk vooraf onmogelijk geachte akkoorden worden gesloten. Als verdere soevereiniteitsoverdracht noodzakelijk zou blijken te zijn, dan zou die door de regeringsleiders als puntje bij paaltje kwam wel georganiseerd worden.

Zoals gezegd bestond ook de oprechte hoop dat dit niet nodig zou zijn, dat integratie van economieën een ontluikende eigenschap van een muntunie zou blijken te zijn. Deels zou dit proces automatisch kunnen verlopen. Door het verdwijnen van het valutarisico konden de Europese economieën immers gemakkelijker integreren. Een tweede mechanisme zou nog krachtiger kunnen zijn. Met het opgeven van hun eigen munt konden lidstaten hun concurrentiepositie niet langer herstellen door de nationale munt te devalueren. Zij mochten er niet langer op rekenen dat de staatsschuld voor een deel zou worden afgelost door de dusdoende geïmporteerde inflatie.

⁵³ Daarbij hielp dat de besluitvorming op typisch Europese wijze plaatsvond: in deelbesluiten die eenieder vanuit zijn eigen denkraam welgevallig kon interpreteren.

Rationele overheden – zo was de gedachte – zouden in zo’n situatie zelf een sterke prikkel voelen om structurele hervormingen door te voeren, teneinde hun eigen economie niet uit de pas te laten lopen. Een dergelijk vliegwiel zou natuurlijk alleen draaien, als lidstaten er niet op mochten rekenen dat ze hun problemen op elkaar konden afwentelen. En lidstaten moesten, bij gebrek aan een betekenisvolle Europese begroting, in staat zijn zelf de gevolgen van forse economische schokken op te vangen. Om deze redenen werd het de Europese Centrale Bank expliciet verboden om overheden te hulp te schieten door middel van de *no bail-out-clausule*, en werd een regelsysteem voor budgettaire discipline opgetuigd, het SGP.

Het SGP bevat de bekende Maastricht-criteria: de overheidsschuld mag ten hoogste 60 procent van het bruto binnenlands product (bbp) bedragen, het tekort maximaal 3 procent bbp.^{54, 55} Een land dat niet aan deze criteria voldoet, belandt in de *Excessive Deficit Procedure* (EDP), de zogeheten correctieve arm van het SGP. Alleen eurolanden riskeren in de EDP een boete, die kan oplopen tot 0,2 procent bbp⁵⁶. Op middellange termijn dienen de lidstaten overigens te streven naar een begrotingssaldo *close to balance or in surplus*, dit is de zogenoemde preventieve arm van het SGP. Op die manier kan een buffer worden opgebouwd voor buitengewone omstandigheden. Tot zover de theorie.

In de praktijk bleek budgettaire druk geen katalysator te zijn van structurele hervormingen die integratie en convergentie bevorderen. Overheden hadden last van een zekere hervormingsmoeheid, nadat alles op alles was gezet om aan de toetredingscriteria voor de euro te voldoen. Een nieuwe generatie politici was minder behept met de hooggestemde idealen van kort na de val van de Muur. Daarnaast verbloemde de hoogconjunctuur van de jaren negentig structurele zwakheden in de economie.⁵⁷

Toen de euro in 1999 eenmaal van start ging, begon het beoogde vliegwiel in zekere zin zelfs de andere kant op te draaien. Onverwacht bleken financiële markten nauwelijks nog onderscheid te maken tussen overheidsobligaties van de verschillende lidstaten. Krediet was in veel perifere lidstaten nog nooit zo goedkoop, de disciplinerende die de *no bail-out-clausule* had moeten afdwingen, was in een oogwenk verdwenen. Doordat de kapitaalmarkten wél integreerden, kon kapitaal uit Duitsland makkelijker dan ooit zeepbellen in Ierland en Spanje financieren, die op hun beurt tot sterk stijgende, maar uiteindelijk onhoudbare belastinginkomsten leidden en zo de overheidsfinanciën flatteerden.

3 De effectiviteit van het SGP

Budgettaire disciplinerende is dus bepaald geen voldoende voorwaarde gebleken voor het functioneren van een monetaire unie. Zolang de *first-best* oplossing van een politieke unie buiten beeld is, blijft zij echter nog altijd een noodzakelijke voorwaarde. Daarom is het interessant om te bezien in hoeverre het SGP waarmaakt wat het belooft. We focussen daarbij op de tekortnorm, omdat dit (meer dan de schuldquote) een stuurvariabele voor de overheid is.

De eerste serieuze test van het SGP kwam in 2003, toen Frankrijk en Duitsland de tekortnorm van 3 procent bbp overschreden. De uitkomst is bekend: het opleggen van boetes bleek politiek – in elk geval voor grote landen – onhaalbaar te zijn, en het Pact werd

⁵⁴ Deze waarden zijn niet toevallig gekozen: bij een inflatie van 2 procent en een reële groei van 3 procent per jaar is een tekort van 3 procent precies genoeg om de overheidsschuld op lange termijn te stabiliseren op 60 procent. Deze percentages lijken onder de huidige macro-economische condities heroïsch, wat een lagere gewenste tekortlimiet impliceert. Uitgaande van 2 procent inflatie en een reële groei van bijvoorbeeld 1,5 procent per jaar, komt de tekortnorm uit op 2,1 procent.

⁵⁵ Overigens wordt in de praktijk tot nog toe vrijwel uitsluitend naar de tekortnorm gekeken. Na de recente hervormingen van het SGP speelt in de toekomst ook de schuldnorm een rol van betekenis.

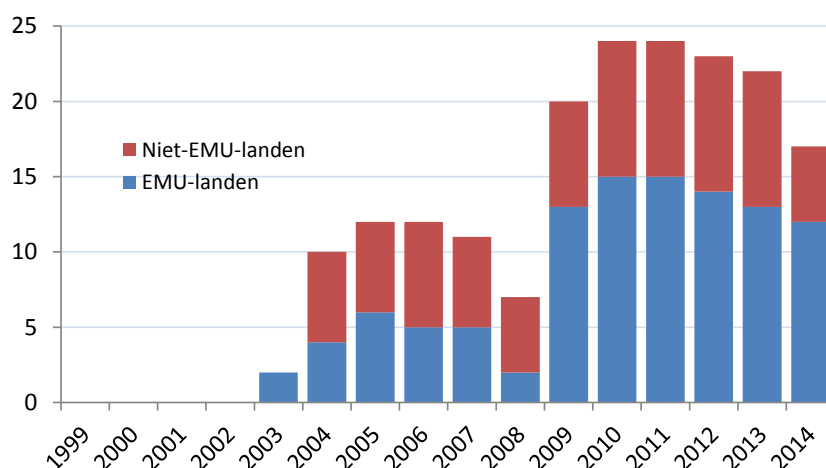
⁵⁶ Daarnaast kunnen voor EU-landen uitkeringen uit de Europese cohesiefondsen worden opgeschort.

⁵⁷ Zie opnieuw Pisani-Ferry (2014) voor een treffende beschrijving van de tijdgeest.

aangepast. Op papier waren de aanpassingen nog wel te verantwoorden. Onder de nieuwe regels werd meer rekening gehouden met economische omstandigheden. In de praktijk bleek dit vooral in de preventieve arm een vrijbrief te zijn om de regels te omzeilen. Beetsma *et al.* (2009) laten zien dat begrotingsplannen in de aanloop naar de crisis stelselmatig optimistischer waren dan de budgettaire uitkomsten. Inmiddels is bekend dat sommige lidstaten er ook niet voor terugdeinsden om de cijfers te manipuleren. De uitgangspositie van veel lidstaten bij het uitbreken van de crisis was daarmee aanzienlijk slechter dan beoogd. Dat is zeker niet de belangrijkste oorzaak geweest van de crisis. Maar de zwakke uitgangspositie heeft wel bijgedragen aan de impact van de crisis, omdat het absorptievermogen van economieën geringer was dan het had kunnen zijn. Dat laat overigens onverlet dat de uitslagen in de overheidsfinanciën die optraden tijdens de crisis veel groter waren dan voorzien.⁵⁸

Op het eerste oog lijkt de werking van het SGP dus niet groot te zijn. Hoewel sinds 2003 vrijwel alle landen in de EDP zijn beland (figuur 1), is nog nooit een boete uitgedeeld. Dit vormt een andere aanwijzing dat het SGP weinig effectief is. De dreiging die uitgaat van de EDP lijkt niet groot. Laten de lidstaten zich dan helemaal niets gelegen liggen aan Europese begrotings surveillance? Maar hoe zit het dan met de in de inleiding gereleveerde kritiek dat de naleving van het SGP in de weg staat aan het voeren van anticyclisch beleid? Wij onderzoeken deze claims empirisch, met behulp van een dataset met real-time tekortramingen van de Europese Commissie, geconstrueerd uit de *Spring Forecasts*, aangevuld met macro-economische reeksen van het Internationaal Monetair Fonds.⁵⁹ De dataset bevat gegevens voor 27 landen: de twaalf oorspronkelijke eurolanden, acht andere EU-lidstaten of latere eurolanden (CY, DK, UK, EE, MT, SL, SK, SE) en zeven niet-EU-landen (AU, US, CN, N, JP, SK en NZ).

Figuur 1: aantal landen met buitensporig tekort



Gemiddeld genomen vertoonden EU-landen in een EDP een grotere verbetering van hun begrotingstekort (+0,4 procent bbp per jaar in de periode 1999-2013) dan landen zonder buitensporig tekort (-0,2 procent bbp). Bij de ontwikkeling van de *output gap* doet zich het omgekeerde voor. De economie van landen in een EDP groeide jaarlijks gemiddeld genomen

⁵⁸ Gilbert en Hessel (2012).

⁵⁹ Afkomstig uit de database bij de *World Economic Outlook* van april 2014. Voor een beschrijving van de data zie www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx.

0,5 procentpunt minder hard dan de trend, terwijl de economie van niet-EDP-landen jaarlijks juist 0,1 procentpunt boven de trend toenam.

Dit gegeven zegt echter weinig over de effectiviteit van de EDP zelf. Immers, landen in een EDP hebben per definitie een hoog tekort en/of hoge schuld. Landen buiten de EDP hebben juist een tekort van ten hoogste 3 procent bbp. Het ligt voor de hand dat landen met een hoog tekort meer consolideren, bijvoorbeeld omdat hun tekortpositie niet houdbaar is. Daar is geen EDP voor nodig. Om toch een inschatting te kunnen maken van de effectiviteit van de EDP vergelijken we hierna de eurolanden met landen waarvoor de EDP-procedure niet of minder relevant is. De verwachting is dat eurolanden meer hun best doen om een begrotingstekort boven 3 procent bbp ongedaan te maken dan niet-eurolanden. Of dit zo is, onderzoeken we door voor de jaren 1999-2013⁶⁰ de navolgende vergelijking te schatten:

$$(1) \Delta BBL_{i,t} = \alpha + \beta_1 BBLH_{i,t-1} + \beta_2 BBLH_{i,t-1} * EDP_{i,t} + \beta_3 BBL_{i,t-1} + \beta_4 BBL_{i,t-1} * EDP_{i,t} + \beta_5 \Delta OGH_{i,t} + \beta_6 \Delta OGH_{i,t} * EDP_{i,t} + \beta_7 \Delta OGL_{i,t} + \beta_8 \Delta OGL_{i,t} * EDP_{i,t} + \beta_x X_{i,t} + \delta_i$$

met BBLH en OGH respectievelijk begrotingssaldo en *output gap*, wanneer het begrotingstekort meer dan 3 procent bbp bedraagt; en BBL en OGL respectievelijk begrotingssaldo en *output gap*, wanneer het begrotingstekort kleiner is dan 3 procent bbp. Hierbij is de *output gap* berekend als het verschil tussen het feitelijke en het potentiële bbp (afkomstig uit de *World Economic Outlook*). Alle budgettaire variabelen luiden in procenten bbp.

De mutatie van het begrotingssaldo in land *i*, jaar *t* hangt af van het tekortniveau in het jaar ervoor. De budgettaire positie bepaalt immers mede of de overheid moet consolideren of dat er juist ruimte is voor het voeren van een expansief beleid. De mutatie van de *output gap* is een maatstaf voor economische groei en daarmee een belangrijke determinant voor de tekortontwikkeling. Deze variabele is wel potentieel endogeen, hiervoor proberen we later te corrigeren. De vector *X* bevat een aantal controlevariabelen, waaronder de schuldquote (en het kwadraat daarvan) en steun aan de financiële sector (voor zover salodorelevant). De schattingen bevatten een volledige set aan land- en land-edp-interactie-dummy's; ook zijn jaardummy's opgenomen voor de crisisjaren 2008-2010.

Bij het schatten van het effect van het begrotingstekort of de economische ontwikkeling op de verandering van het begrotingssaldo zijn vier groepen onderscheiden: landen met een hoog of laag tekort, en landen wel of niet in de EDP. De combinatie klein tekort/in EDP komt uiteraard nauwelijks voor. Deze afzonderlijke categorie is opgenomen om de schattingen niet te verstoren, maar heeft niet onze primaire aandacht. Een belangrijke variabele in deze regressie is de EDP-dummy. Deze kan alleen voor eurolanden de waarde 1 krijgen. Dat gebeurt wanneer de Europese Commissie in jaar *t*-1 voor jaar *t* een begrotingstekort groter dan 3 procent bbp raamt. Als dat het geval is, weten landen immers dat ze in principe in een EDP belanden of blijven.

⁶⁰ Voor enkele landen zijn slechts realisatiecijfers tot 2012 beschikbaar. Observaties met een extreem hoog begrotingstekort (> 25 %bbp) zijn verwijderd (in casu Ierland in 2010 en 2011).

Tabel 1: belangrijkste regressieresultaten

	(1) Δ begrotings- saldo	(2) Δ struct. begrotings- saldo
Begrotingssaldo _{t-1} (als begr.saldo < 3% bbp)	-0.24*** (0.08)	-0.15* (0.08)
Begrotingssaldo _{t-1} < *EDP (als begr.saldo < 3% bbp)	-0.63*** (0.10)	-0.44*** (0.11)
Begrotingssaldo _{t-1} (als begr.saldo > 3% bbp)	-0.34*** (0.08)	-0.11** (0.05)
Δ Output gap (als begr.saldo < 3% bbp)	0.50*** (0.13)	-0.04 (0.16)
Δ Output gap * EDP (als begr.saldo < 3% bbp)	-0.00 (0.07)	-0.47*** (0.06)
Δ Output gap (als begr.saldo > 3% bbp)	0.25*** (0.07)	-0.13** (0.05)
Observaties	383	371
R ²	0.59	0.44
Aantal landen	27	27

Rob. standaardfouten tussen haakjes. *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.10

Tabel 1 toont de belangrijkste regressieresultaten. De EDP lijkt inderdaad effectief als instrument om de begrotingsdiscipline te bevorderen. Gemiddeld genomen voeren alle landen met een hoog tekort consolidatiemaatregelen door, zoals verwacht, maar voor EDP-landen is het effect significant sterker (-0,63 versus -0,24).⁶¹ De keerzijde hiervan is dat de conjunctuurdemping door automatische stabilisatoren lijkt te worden belemmerd. In niet EDP-landen gaat een verslechtering van de economische situatie gepaard met een verslechtering van het begrotingssaldo. Dit dempt de economische cyclus. Voor EDP-landen wijkt het effect van de *output gap* niet significant af van nul. Andere coëfficiënten zijn op hoofdlijnen zoals verwacht. Zie de appendix voor de volledige regressieresultaten.

De *output gap* in vergelijking (1) is deels endogeen. De mutatie van het begrotingssaldo in jaar *t* weerspiegelt namelijk niet alleen de economische ontwikkeling, maar beïnvloedt haar ook via stimulerings- of consolidatiemaatregelen van de overheid. Bij de schatting van een alternatieve vergelijking corrigeren wij hiervoor door de verandering van het structurele begrotingstekort als afhankelijke variabele te nemen (afkomstig uit de *World Economic Outlook*). Het structurele begrotingstekort corrigeert het feitelijke tekort voor de stand van de conjunctuur en eenmalige factoren die het tekort verstoren. Daarom meet deze maatstaf in principe alleen veranderingen in het begrotingssaldo die het gevolg zijn van beleidsmaatregelen, al is de inschatting van het structurele tekort zelf met de nodige onzekerheid omgeven. Kwalitatief worden de eerdere bevindingen bevestigd.⁶² De uitkomsten suggereren dat EDP-landen procyclisch begrotingsbeleid hebben gevoerd: een verslechtering van de *output gap* gaat gepaard met een verbetering van het structurele saldo en vice versa. Dit effect is significant sterker dan in niet EDP-landen (-0,47 versus -0,04).

⁶¹ Overigens is minder intuïtief dat de coëfficiënt bij begr.saldo < 3 procent bbp in absolute zin kleiner is dan bij begr.saldo > 3 procent bbp: -0,24 versus -0,34. Bedacht dient te worden dat het hier een ongelijksoortige groep landen betreft, omdat de eerste variabele logischerwijs vrijwel nooit eurolanden beschrijft.

⁶² In vergelijking (1) (geschat als vergelijking 1 in tabel 1) is de verwachte coëfficiënt voor de *output gap* gelijk aan de begrotingselasticiteit. De alternatieve vergelijking (geschat als vergelijking 2 in tabel 1) is de verwachte coëfficiënt gelijk aan 0, aangezien de afhankelijke variabele al voor de conjuncturele situatie geschoond is.

Tot slot zijn enkele robuustheidschecks uitgevoerd (tabel 2). In de eerste kolom schatten we vergelijking (1) nogmaals, maar nu zonder GIPS-landen (vanaf het uitbreken van de crisis), die immers aanvullende surveillance kennen in de vorm van de Trojka.⁶³ In de tweede kolom schatten we vergelijking (1) alleen voor de jaren 1999-2007. In kolom 3 nemen we de verandering in het primaire saldo als afhankelijke variabele. Op schommelingen in de rente(betalingen) heeft een overheid op korte termijn immers weinig invloed. Het effect van de EDP op de begrotingsdiscipline blijft kwalitatief vergelijkbaar met eerdere bevindingen: het EDP lijkt landen daadwerkelijk aan te zetten tot additionele consolidatie, hoewel de verschillen tussen de coëfficiënten niet meer in alle gevallen significant zijn.⁶⁴ Wel valt de hoge coëfficiënt voor de *output gap* in EDP-landen in de pré-crisisjaren op. Deze wordt echter vooral gedreven door observaties voor Portugal. Het aantal observaties van eurolanden in een EDP vóór 2008 is gering.

Tabel 2: robuustheid

	(1)	(2)	(3)
	Geen GIPS	T/m 2007	Δ Primaire saldo
Begrotingssaldo _{t-1}	-0.31***	-0.66***	-0.27***
(als begr.saldo <-3% bbp)	(0.10)	(0.11)	(0.09)
Begrotingssaldo _{t-1} * EDP	-0.58***	-1.02***	-0.69***
(als begr.saldo <-3% bbp)	(0.19)	(0.30)	(0.14)
Δ Output gap	0.41**	0.30*	0.58***
(als begr.saldo <-3% bbp)	(0.19)	(0.15)	(0.12)
Δ Output gap * EDP	0.10	1.01***	-0.01
(als begr.saldo <-3% bbp)	(0.14)	(0.22)	(0.17)
Observaties	365	238	352
R ²	0.57	0.41	0.65
Aantal landen	27	27	26

Rob. standaardfouten tussen haakjes. *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.10

4 Implicaties voor het SGP en de governance van het eurogebied

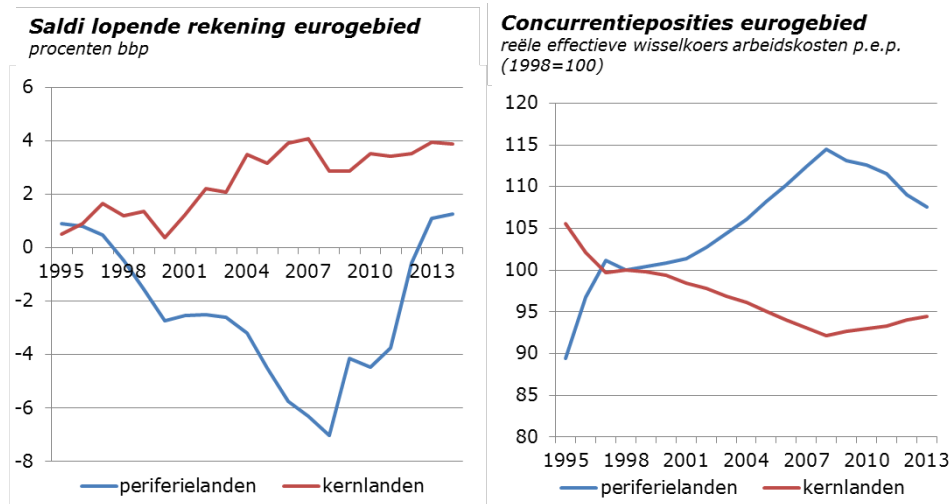
De correctieve arm van het SGP lijkt tot op zekere hoogte te doen waarvoor hij bedoeld is. Eurolanden met ontspoorde overheidsfinanciën brengen deze sneller op orde – niets meer, maar ook niets minder. Daaraan is een prijs verbonden: het in eurolanden gevoerde begrotingsbeleid is meer procyclisch dan dat in niet-eurolanden. Het SGP heeft de crisis niet kunnen voorkomen. De hoop dat budgettaire discipline en een *no bail-out*-clausule voldoende voorwaarden voor een stabiele muntunie zouden zijn, is ongegrond gebleken, het vliegwielt heeft niet gedraaid. De cynischer voorspelling is wél uitgekomen: onder druk van de financiële markten heeft de wal het schip gekeerd. Als uitkomst van nachtelijke marathonvergaderingen hebben lidstaten de vereiste soevereiniteit overgedragen aan organen van de Unie. *Management by crisis* werkt klaarblijkelijk nog altijd. Het proces was – terugblikkend – niet fraai, maar het heeft inmiddels belangrijke versterkingen van het Europese raamwerk opgeleverd, die de levensvatbaarheid van de monetaire unie aanzienlijk vergroten. Denk aan de surveillance van macroprudentiële risico's en macro-economische

⁶³ GIPS = Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje.

⁶⁴ Bij 'Geen GIPS' en 'T/m 2007' hebben verschillen in coëfficiënten tussen wel/niet EDP-landen een vergelijkbare omvang als in de hoofdschattingen, maar de verschillen zijn niet meer significant (m.u.v. de output gap in 'T/m 2007'). Dit is niet verwonderlijk, gezien het feit dat in deze twee schattingen veel (EDP-) waarnemingen worden weggelaten.

onevenwichtigheden. De Europese Commissie vervult tegenwoordig een steviger en meer onafhankelijke rol bij de handhaving van het SGP. En de vorming van de bankenunie kan in essentie worden gezien als een vorm van deling van een significant begrotingsrisico. Voor dit moment lijken daarmee de weffouten in het euro-raamwerk geadresseerd te zijn. De onevenwichtigheden in het eurogebied zijn inmiddels ook significant afgenomen (figuur 2).

Figuur 2: Afnemende onevenwichtigheden in het eurogebied



De hamvraag is vanzelfsprekend of het ditmaal genoeg is. Bij die vraag plaatsen wij drie kanttekeningen.

Ten eerste is het evident dat de governance van het eurogebied nog altijd in het domein van de *second-best* oplossingen ligt. Sterker dan dat, door het met de eurocrisis in brede kring geschonden vertrouwen is de weerstand tegen verdere Europese integratie vermoedelijk alleen maar toegenomen. Daarmee zijn de meest robuuste oplossingen – zoals de overgang op een significante Europese begroting – politiek en maatschappelijk niet haalbaar. Uiteindelijk blijft de creatie van een monetaire unie zonder politieke unie een beleidsexperiment zonder precedent. De houdbaarheid van de monetaire unie in Europa blijft daarmee een open vraag. Veel van de recent totstandgebrachte arrangementen moeten zich nog bewijzen.

Ten tweede. De crisis heeft zichtbaar gemaakt dat landen zonder eigen munt bij twijfel over de houdbaarheid van hun overheidsschuld in een vicieuze cirkel kunnen belanden van afnemend marktvertrouwen, oplopende rente en daardoor verder verslechterende overheidsfinanciën. De onverwacht grote en snelle verslechtering in de budgettaire positie van landen als Spanje en Ierland tijdens de crisis heeft laten zien dat dergelijke problemen moeilijk volledig zijn uit te sluiten. Met het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een vangnet gespannen dat dit probleem in beginsel adresseert, maar met een omvang van 500 miljard euro is dit mechanisme alleen groot genoeg om middelgrote landen uit de brand te helpen. Nog belangrijker wellicht is het feit dat lidstaten niet graag een beroep op het ESM zullen doen, waardoor het proces ernaar toe mogelijk onordelijk zal verlopen, met kans op besmetting naar andere lidstaten. Pisani-Ferry (2014) pleit om deze redenen sterk voor eurobonds.

De uitgifte van eurobonds vormt in potentie inderdaad een meer stabiele oplossing, maar vergt ook verdere soevereiniteitsoverdracht van de lidstaten, doordat de begrotingsdiscipline op het Europese niveau tegelijk versterkt zou moeten worden. Dit is

analoog aan de situatie waarin nu tegelijkertijd de kosten van het redden van banken en het banktoezicht naar het Europese niveau worden gebracht. Gilbert *et al.* (2013) betogen zelfs dat eurobonds alleen een oplossing bieden indien (1) de volledige schuld gemutualiseerd wordt, (2) het lidstaten verboden wordt om zelfstandig de geld- en kapitaalmarkt op te gaan en (3) wanneer lidstaten met een schuld van meer dan 60 procent bbp automatisch in een IMF/EFSF-achtig programma terecht komen. Pisani-Ferry (2014) gaat niet zo ver, maar stelt tevens vast dat bij de uitgifte van eurobonds een onafhankelijke begrotingsautoriteit op Europees niveau onmisbaar is, die *ex ante* een bindend oordeel kan geven over nationale begrotingen. Het is de vraag of eurobonds daarom niet tegen dezelfde obstakels aanlopen die in de weg staan aan de al genoemde *first-best* oplossingen. In ieder geval zijn eurobonds meer een oplossing voor de lange termijn, aangezien het moeilijk voorstelbaar is hieraan te beginnen zolang diverse lidstaten nog een schuld van meer dan 100 procent bbp hebben. Voorlopig is het SGP onmisbaar. Mocht daarvoor in de toekomst een ander instrument in de plaats komen, dan zal dit eerder strenger zijn dan de regels van het vigerende Pact.

Ten derde. De kritiek van vooral Angelsaksische economen dat het SGP pro-cyclisch heeft gewerkt is niet zonder grond. Maar hierbij past een belangrijke kanttekening. In een crisis van deze omvang was het in sommige landen hoe dan ook onontkoombaar geweest om een zekere mate van pro-cyclisch beleid te voeren, omwille van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Maar dat laat onverlet dat het suboptimaal is om te moeten bezuinigen in een tijd van recessie. Dit betekent eerst en vooral dat de preventieve fase van het SGP veel meer gewicht zou moeten krijgen. Lidstaten zouden de eis van een structureel begrotingssaldo '*close to balance or in surplus*' veel serieuzer moeten nemen, ook al omdat de schuldniveaus hoger liggen en de volatiliteit van het begrotingssaldo in veel landen groter is gebleken dan eerder werd gedacht. Hier is nog wel enige reden tot zorg: de preventieve arm van het SGP is minder versterkt dan de correctieve arm, en de procedure is sterk afhankelijk van de berekening van het structurele tekort. Zij blijkt in de praktijk moeilijk te zijn, met name als langdurige macro-economische en financiële onevenwichtigheden grote invloed op de overheidsfinanciën hebben.⁶⁵

5 Conclusies

Ondanks de in onderdeel 4 geplaatste kanttekeningen, is er reden om te veronderstellen dat het glas halfvol is. Het hoeft geen betoog dat het institutionele raamwerk rondom de euro niet perfect is. Tegelijk is het duidelijk dat dit raamwerk sterk is verbeterd in de richting van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil de monetaire unie een duurzaam succes worden. Onze analyse suggereert dat op Europees niveau vastgelegde begrotingsregels effect hebben, zelfs wanneer zij niet keihard worden gehandhaafd. En wellicht het voornaamste: de afgelopen jaren hebben laten zien dat de muntunie zo nodig met kracht wordt verdedigd. De komende jaren zullen de nieuwe en versterkte arrangementen zich moeten bewijzen. Daarbij zullen ongetwijfeld verdere verstevigingen nodig blijken te zijn. De preventieve arm van het SGP is een voorbeeld waar dijkverzwaring nodig lijkt. Het verdient uiteraard de voorkeur om dit niet eerst te doen wanneer het water aan de lippen staat, omdat *management by crisis* altijd het risico loopt dat de dijken breken. Maar als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.

Diederik Dicou
Jasper de Jong

⁶⁵ Gilbert en Hessel (2012).

* De auteurs zijn werkzaam bij De Nederlandsche Bank. Zij danken Jan Marc Berk, Peter van Els, Niels Gilbert en Jeroen Hessel voor nuttig commentaar. Resterende fouten zijn voor rekening van de auteurs. Opvattingen in dit artikel zijn die van de auteurs, niet noodzakelijk die van De Nederlandsche Bank.

LITERATUUR

- Beetsma, R., M. Giuliadori, en P. Wierds (2009), Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real-Time, *Economic Policy*, 24, 753-804
- Gilbert, N., en J. Hessel (2012), De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4631), 166-169
- Gilbert, N., J. Hessel, en S. Verkaart (2013), *Towards a Stable Monetary Union: What Role for Eurobonds?*, DNB Working Paper no. 379
- Mundell, R. (1961), A Theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 51, 509- 517
- Pisani-Ferry, J. (2014), *The Euro Crisis and Its Aftermath*, New York: Oxford University Press
- Segers, M. (2014), *Waagstuk Europa*, Amsterdam: Prometheus

APPENDIX

Tabel A.1: volledige regressieresultaten Tabel 1 en Tabel 2

	TABEL 1		TABEL 2		
	(1) Δ begrotings- saldo	(2) Δ struct. Begrotings-	(1) Geen GIPS	(2) T/m 2007	(3) Δ Primair saldo
Begrotingssaldo _{t-1}	-0.24*** (0.08)	-0.15* (0.08)	-0.31*** (0.10)	-0.66*** (0.11)	-0.27*** (0.09)
Begrotingssaldo _{t-1} * EDP (als begr.saldo < 3% bbp)	-0.63*** (0.10)	-0.44*** (0.11)	-0.58*** (0.19)	-1.02*** (0.30)	-0.69*** (0.14)
Begrotingssaldo _{t-1}	-0.34*** (0.08)	-0.11** (0.05)	-0.36*** (0.08)	-0.44*** (0.06)	-0.38*** (0.05)
Begrotingssaldo _{t-1} * EDP (als begr.saldo > 3% bbp)	0.62 (0.76)	0.11 (0.81)	0.56 (0.76)	-1.46*** (0.07)	0.68 (1.95)
Δ Output gap (als begr.saldo < 3% bbp)	0.50*** (0.13)	-0.04 (0.16)	0.41** (0.19)	0.30* (0.15)	0.58*** (0.12)
Δ Output gap * EDP (als begr.saldo < 3% bbp)	-0.00 (0.07)	-0.47*** (0.06)	0.10 (0.14)	1.01*** (0.22)	-0.01 (0.17)
Δ Output gap (als begr.saldo > 3% bbp)	0.25*** (0.07)	-0.13** (0.05)	0.26*** (0.07)	0.49*** (0.07)	0.22*** (0.06)
Δ Output gap * EDP (als begr.saldo > 3% bbp)	0.96** (0.38)	0.38 (0.40)	0.76 (0.51)		0.97 (1.82)
Schuld _{t-1}	0.03* (0.02)	0.04*** (0.01)	0.03** (0.01)	0.03 (0.03)	0.02 (0.02)
Schuld _{t-1} ²	-0.00 (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00* (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
Δ Fin.-sectorsteun	0.97*** (0.14)	-0.02 (0.11)	1.09*** (0.05)		0.97*** (0.15)
IMF-programma	-0.04 (0.55)	-0.03 (0.28)	0.49 (0.43)		-0.03 (1.19)
EMU	-0.37 (0.43)	-0.10 (0.41)	-0.49 (0.39)	-1.43** (0.61)	-0.86* (0.50)
Land*EDP-dummies	JA	JA	JA	JA	JA
Dummies 2008-2010	JA	JA	JA	NEE	JA
Constante + overig	JA	JA	JA	JA	JA
Observaties	383	371	365	238	352
R2	0.59	0.44	0.57	0.41	0.65
Aantal landen	27	27	27	27	26

Rob. standaardfouten tussen haakjes. *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.10

ONGELIJKHEID IN EN NA DE FINANCIËLE CRISIS

W. Salverda*

Samenvatting

Na het uitbreken van de crisis is het aantal in Nederland werkzame personen met 3 procent gedaald. Het aantal voltijdbanen nam veel sterker af (met 9 procent). Anders dan na de diepe recessie in de eerste helft van de jaren tachtig is de werkgelegenheid van oudere werknemers (50-plus) verbeterd. Ook het aantal door hen bezette voltijdbanen nam toe. Anderzijds is in de periode 2008-2014 het aantal voltijdbanen van jongeren uit minderheidsgroepen gehalveerd. De loonverdeling is tijdens de crisis waarschijnlijk ongelijker geworden, behalve aan de absolute top (salarissen > 1 miljoen euro). De gestandaardiseerde koopkracht van huishoudens ligt in 2013 gemiddeld 4 procent lager dan in 2008. Het grootste koopkrachtverlies (10 procent) doet zich voor in de laagste 10-procentgroep. Hierachter gaat een forse daling schuil van de marktinkomens, vooral in het midden van de verdeling, waar zij oploopt tot bijna een kwart. Veel van dit verlies aan marktinkomen, maar niet het gehele verlies, wordt goedgeemaakt door de herverdeling die plaatsvindt via belastingen en uitkeringen. Het totale door het CBS gemeten vermogen is tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2012 met 150 miljard euro gedaald. Vermogensbezit in de vorm van opgebouwde pensioenaanspraken zit daar niet bij. Dit is van belang, omdat het pensioenvermogen even groot is als het wel in de vermogensstatistiek opgenomen (netto)vermogen. In de eerste vier jaar na de crisis groeide het vermogen van de pensioenfondsen met 140 miljard euro. De verdeling van de nettovermogens is in de crisistijd ongelijker geworden. Het belastingstelsel biedt aanknopingspunten om de verdeling van inkomens en vermogens te beïnvloeden.

Trefwoorden: economische crisis, inkomensverdeling, vermogensverdeling

1 Inleiding

De economische crisis woedt nu bijna zeven jaar lang. De crisisverschijnselen kunnen niemand ontgaan. Zij manifesteren zich in verschillende gedaanten. De groei in de eurozone stagneert, deflatie ligt op de loer. Een nieuwe eurocrisis is niet ondenkbaar, wanneer de zuidelijke lidstaten Europese begrotingsafspraken niet nakomen en financiële markten hierdoor het vertrouwen in de toekomst van de muntunie verliezen. De vooruitzichten voor de wereldhandel zijn flets en de ongewogen *leverage ratio* van met name banken in Europa is griezelig dun. Het zeer ruime monetaire beleid heeft tot nu toe vooral geleid tot prijsinflatie op de vermogensmarkten en bitter weinig bijgedragen aan herstel van de reële economie. Het pleidooi van een groeiend aantal economen om dat herstel in gang te zetten door bestedingsverruimend begrotingsbeleid stuit in het eurogebied vooralsnog op een onverbiddelijk *Nein*. De ernst en de duur van de economische crisis roepen veel vragen op. Met de publicatie van Thomas Piketty's *Capital in the Twenty-first Century* als aanjager maakt één vraag recent in het bijzonder opgang: welke gevolgen heeft de crisis voor de inkomens- en vermogensongelijkheid?

Deze bijdrage is bedoeld een antwoord op die vraag te vinden – een antwoord dat slechts voorlopig kan zijn, zolang de crisis voortduurt en het politieke en maatschappelijke debat hoe om te gaan met de gevolgen van de crisis amper is begonnen. De beschouwing blijft hier beperkt tot enkele meetbare gevolgen van de crisis voor de personele inkomens- en vermogensverdeling. Hoogst relevante aanpalende vragen komen niet aan bod. Een van die

kwesties betreft het bestaan van een mogelijk omgekeerd verband: heeft de in veel landen toenemende inkomensongelijkheid wellicht juist bijgedragen aan het ontstaan van de crisis?

De crisis laat zich op twee manieren voelen. Ten eerste heeft zij directe invloed op het functioneren van financiële markten, die onmisbaar zijn voor een goed functionerende economie. Het gaat dan om de prijsontwikkeling van vermogensbestanddelen – huizen, effecten – en veranderingen in de daaruit getrokken vermogensinkomsten. In Nederland is dat onder andere van groot belang, aangezien de aanvullende pensioenen kapitaalgedekt zijn. Ten tweede heeft de financiële crisis gevolgen voor de reële economie: vraag naar en aanbod van arbeid, het niveau van de investeringen van ondernemingen en het peil van de gezinsbestedingen. Hiermee verband houdende gedragsaanpassingen werken weer door op de stand van de overheidsfinanciën, via dalende belastingopbrengsten en de stijging van het aantal uitkeringsontvangers. Gegeven de in Europa gemaakte begrotingsafspraken, nopen budgettaire tegenvallers nationale overheden vervolgens tot aanvullend beleid in de vorm van lastenverzwaringen en bezuinigingsmaatregelen. Al de in deze alinea genoemde factoren beïnvloeden op hun beurt de personele verdeling van inkomens en vermogens.

Onmiskenbaar staan analyses van (veranderingen in) de ongelijkheid van de inkomens- en vermogensverdeling daarbij voor belangrijke uitdagingen. Hoewel inkomsten uit arbeid verreweg de belangrijkste determinant van de inkomensverdeling vormen, is de relatie tussen beide verdelingen analytisch een zwart gat. Deze onbevredigende situatie is gekarakteriseerd als een ‘*tale of two literatures*’.⁶⁶ Onderzoekers van de ongelijkheid van de loonverdeling en hun vakgenoten die onderzoek doen naar de inkomensverdeling gaan de werkelijkheid te lijf met eigen favoriete ongelijkheidsmaatstaven en negeren goeddeels de literatuur uit het ‘andere kamp’. Dat is in zoverre begrijpelijk, dat analisten op beide terreinen allang blij zijn de broodnodige gegevens op het eigen onderzoeksgebied boven tafel te krijgen. Afgezien daarvan, verdwalen ongelijkheidsonderzoekers al rap in een oerwoud van duivelse details, die gemakkelijk aanleiding geven tot verwarring, op de voet gevolgd door de bekende verzuchting over de bomen en het bos. Kleine verschillen in de gebruikte waarnemingen en/of subtiële definitieverschillen kunnen grote gevolgen hebben voor de gerapporteerde resultaten. Gevolgen, die met name bij het gebruik van brede ongelijkheidsmaatstaven gemakkelijk over het hoofd worden gezien.

Daarom werk ik liever met meer details dan met één samenvattende maat, zoals de Gini-coëfficiënt.⁶⁷ Daarbij zoek ik uitdrukkelijk ook de randen van de verdeling op. Deze zoektocht naar samenhang in de data versmalt automatisch de analytische kloof tussen de literatuur over de ongelijkheid van de loonverdeling en die van de personele inkomensverdeling. Die samenhang spreekt eigenlijk vanzelf, aangezien het in beide gevallen uiteindelijk steeds om (een groot deel van) dezelfde populatie gaat.

Bij wijze van achtergrond beschrijft onderdeel 2 eerst enkele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de economie *at large*. De huidige ontwikkelingen worden kort afgezet tegen die tijdens de vorige diepe recessie, in de eerste helft van de jaren tachtig. Zo’n vergelijking in de tijd kan helpen om de huidige situatie beter in te schatten. Zij kan bovendien enig licht werpen op te verwachten ontwikkelingen in de nabije toekomst. Onderdeel 3 traceert het beloop van de werkgelegenheid en de arbeidsverdiensten in de periode 2008-2012. Dit wordt in onderdeel 4 gekoppeld aan de inkomensontwikkeling van huishoudens, in relatie tot hun arbeidsmarktpositie. Vervolgens bespreekt onderdeel 5 de verdeling van de vermogens, opnieuw in relatie tot arbeidsmarktposities. De

⁶⁶ Salverda en Checchi (2014).

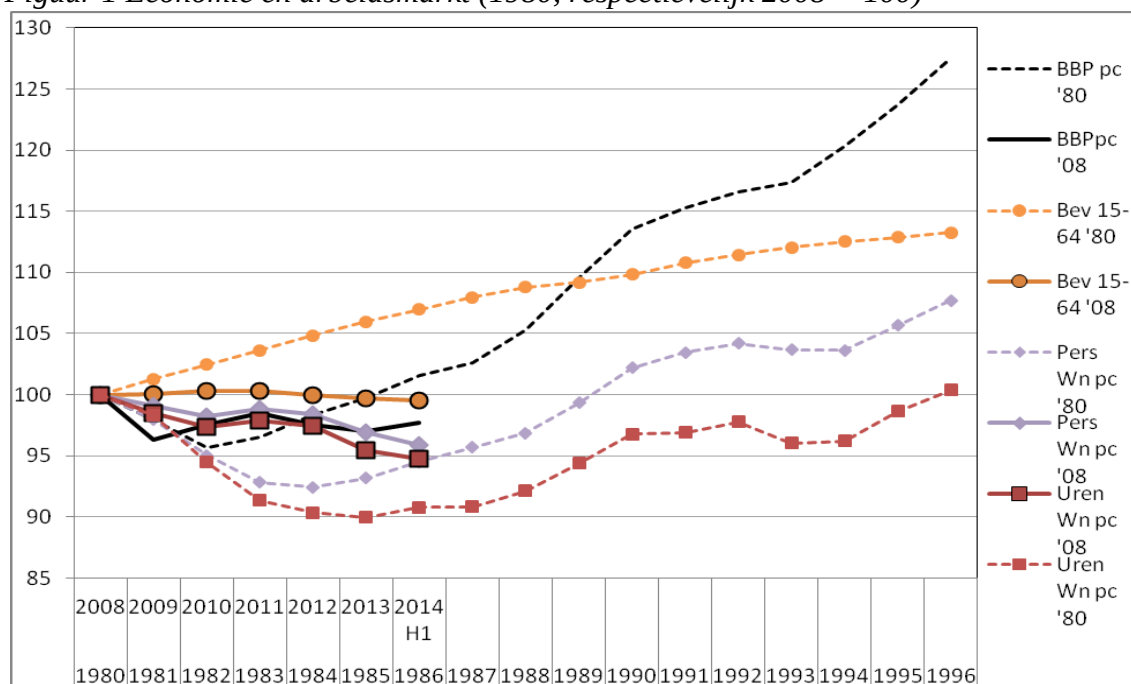
⁶⁷ Tinbergen en Pen (1976) zeggen ‘iets te hebben’ tegen de Gini-coëfficiënt. Zij menen dat deze ‘log’ reageert op veranderingen in de verdeling. Bovendien vinden deze auteurs de inkomensverdeling te complex om haar in één cijfer te vangen. Hun voorkeur gaat uit naar verhoudingen tussen 10-procentgroepen en het aandeel van de topgroepen – ongelijkheidsmaatstaven die ook in deze bijdrage centraal staan.

vermogensverdeling staat uiteraard niet los van de inkomensverdeling, maar dat onderwerp wordt in dit artikel slechts aangestipt. Onderdeel 6 sluit af met een discussie, die zich richt op implicaties voor de belastingheffing.

2 De crisis – toen en nu

Figuur 1 vat enkele relevante ontwikkelingen tijdens de huidige crisis ('nu') samen. De figuur vergelijkt deze met ontwikkelingen tijdens de diepe recessie uit de eerste helft van de jaren tachtig ('toen'). De vergelijking wordt gemaakt per hoofd van de beroepsrelevante bevolking (mensen met een leeftijd van 15 tot en met 64 jaar). De beroepsrelevante bevolking groeide sterk in de jaren tachtig, haar omvang is nu vrijwel stabiel.⁶⁸ De lijnen in figuur 1 leiden tot verschillende conclusies.

Figuur 1 Economie en arbeidsmarkt (1980, respectievelijk 2008 = 100)^a



a. Werkgelegenheidsontwikkeling betreft werknemers (Wn).

Bronnen: Berekend uit CBS/Statline, Arbeidsrekeningen en Nationale rekeningen

Ten eerste steekt de situatie nu – tot en met de eerste helft van 2014 – ronduit ongunstig af tegen de situatie toen, wat betreft de duur van de crisis. Het bruto binnenlands product (bbp) per capita daalde toen aanvankelijk sterk. Vanaf het derde jaar na het begin van de diepe recessie had de economie de opgaande lijn echter weer te pakken. In de huidige situatie is het herstel na bijna zeven jaar nog altijd onzeker. De achterstand ten opzichte van de vorige recessie bedraagt al 4 procent bbp (op het overeenkomstige moment).

De arbeidsmarktreactie was toen aanzienlijk heftiger dan deze keer. De personele werkgelegenheidsgraad van werknemers daalde met 7,5 procent tot een dieptepunt in 1984. Pas na bijna zeven jaar is het huidige werkgelegenheidsverlies vrijwel vergelijkbaar met dat van toen. Destijds was de trend na zes jaar echter – anders dan nu – duidelijk positief.

Uitgedrukt in gewerkte uren, de fte-werkgelegenheidsgraad, was de daling van de werkgelegenheid toen groter (10 procent) dan nu; zij duurde voort tot 1985. Halverwege 2014 is de fte-werkgelegenheid nog niet met 10 procent afgenomen, maar haar neergaande lijn kan

⁶⁸ Zonder deze correctie, zoals in Bhageloe-Datadin (2013), worden ernst en duur van de recessie in de jaren tachtig ernstig onderschat.

gemakkelijk onder die van de jaren tachtig duiken. Merk op dat de reële loonsom per capita zich grotendeels parallel aan deze fte-werkgelegenheidsgraad ontwikkelt.

Figuur 1 toont indexcijfers. In absolute aantallen is de huidige krimp van de werkgelegenheid groter dan toen. Het lijnverloop in figuur 1 voor de periode na 1985 stemt somber over de perspectieven voor de periode na 2014. Pas na zestien jaar, in 1996, bereikte de fte-werkgelegenheidsgraad weer het oude niveau. Het bbp was in dat jaar al met meer dan een kwart toegenomen. Doordat toen de gemiddelde werktijd daalde, bereikte de personele werkgelegenheidsgraad al na acht jaar weer het oude niveau, bij een bbp-groei van cumulatief 13 procent. Daarbij dient te worden bedacht dat de oplevende wereldeconomie indertijd ons land de helpende hand bood, terwijl nu het gevaar dreigt van langdurige stagnatie in Europa, zo niet wereldwijd.⁶⁹

Ook wordt het huidige beeld voor werknemers negatief beïnvloed door de groei van het aantal zelfstandigen (zie hierna), terwijl de omvang van beide groepen economisch actieven in de jaren tachtig meer gelijk opging. Tot slot vertoont de consumptie van huishoudens nu nog altijd een dalende trend en schommelen de bedrijfsinvesteringen ruimschoots onder het niveau van 2008.

3 Verdeling van individuele arbeid en lonen

De meest directe *impact* van de crisis is te vinden op de arbeidsmarkt, waar werkgelegenheid en gewerkte uren onder druk staan. Alleen al, doordat loon verreweg de belangrijkste bron van inkomen is (95 procent van alle marktinkomen van huishoudens; 72 procent van hun geaggregeerde bruto inkomen),⁷⁰ vormen veranderingen op de arbeidsmarkt een essentieel transmissiemechanisme van de crisis naar de verdeling van inkomen en vermogen. Het looninkomen is identiek aan het aantal gewerkte uren, vermenigvuldigd met het uurloon. Het aantal uren dat een persoon werkt, vertoont tegenwoordig een enorme variatie, dit in tegenstelling tot vroeger, toen voltijdbanen in een vast jaarpatroon de breed gedeelde norm waren. De urenverdeling over personen is daarom nu van evenveel belang als de uurloonverdeling. Die uurloonverdeling vormt, ten onrechte, vaak nog het exclusieve doelwit van de literatuur over loonongelijkheid, die impliciet focust op voltijdwerknemers.

De hier gebruikte gegevens over werk en gewerkte uren zijn *up to date*. Zij bevatten bovendien details over sociale groepen, die bij andere gegevensbronnen ontbreken. Aan de beloningskant is dit spoor helaas veel minder goed te volgen. Tabel 1 toont over de bijna zeven jaar die inmiddels zijn verstreken een daling van de personele werkgelegenheid met 3 procent. Deze krimp oogt op het eerste gezicht verrassend bescheiden, gegeven de sterke reactie van de economie in 2008 en 2009. Vooral onder jongeren is de arbeidsparticipatie gedaald (met 7,6 procent).

Gegevens op dit geaggregeerde niveau verbergen sterk uiteenlopende onderliggende ontwikkelingen. Bezie om te beginnen de aard van de werkgelegenheid. De full-time equivalente werkgelegenheid (FTE) daalt tot nu toe met naar schatting 5 procent, meer dus dan de personele werkgelegenheid. Dit weerspiegelt een versnelde verschuiving van voltijd- naar deeltijdbanen, die zich over de hele linie voordoet. In de beschouwde periode krimpt de voltijdcategorie met bijna 9 procent, terwijl de deeltijdcategorie met 4 procent groeit. Part-time werk kent gemiddeld een lager uurloon.

⁶⁹ Het Internationaal Monetair Fonds schat de groei in de eurozone nu tot 6 procent lager dan enkele jaren geleden Bron: *Financial Times*, 10 oktober 2014.

⁷⁰ Cijfers voor 2013.

Tabel 1 Werkgelegenheidsontwikkeling, 2008-Q2 tot 2014-Q2
(procentuele verandering per categorie, werkzaam $\geq$ 1 uur/week, 15-64 jaar)

	Aantallen		Aantallen per hoofd van de relevante bevolking				
	Bevolking	Werkzaam	Alle werkenden	Voltijd	Deeltijd	FTE ^a	Arbeids-participatie ^b
Allen	0,0	-3,1	-3,0	-8,8	4,0	-4,9	-0,3
Mannen	-0,3	-5,3	-5,0	-9,8	13,0	-7,5	-1,2
Vrouwen	0,2	-0,4	-0,6	-4,6	0,7	-0,2	0,8
NW minderheden	13,3	2,8	-9,2	-21,7	8,6	-14,6	
Overig	-1,7	-3,7	-2,0	-6,9	3,9	-3,4	
<i>Leeftijd</i>							
15-24	3,5	-6,3	-9,5	-34,0	1,5	-22,1	-7,6
NW minderheden	12,0	-0,7	-11,3	-47,7	2,4	-29,5	
Overig	2,0	-7,0	-8,8	-32,0	1,8	-13,0	
25-50	-4,6	-9,7	-5,3	-10,4	2,7	-4,6	-2,2
Mannen	-4,8	-11,8	-7,3	-11,8	29,5	-4,8	-3,0
Vrouwen	-4,3	-7,1	-2,9	-4,6	-2,2	-4,3	0,1
50-64	5,9	15,6	9,2	9,4	9,0	11,2	11,6
Mannen	5,4	10,7	5,0	6,2	0,6	6,2	9,4
Vrouwen	6,2	22,5	15,4	29,0	12,0	22,4	14,8
<i>Opleidingsniveau</i>							
Laag	-12,0	-19,1	-8,1	-17,8	0,6	-13,0	-3,3
Middelbaar	1,4	-3,3	-4,6	-11,6	3,6	-7,3	-0,7
Hoog	10,7	10,3	-0,4	-4,8	6,7	-1,8	1,1
<i>Positie</i>							
Werknemers	0,0	-5,1	-5,0	-11,7	2,2	-6,7	
Zelfstandigen	0,0	11,0	11,0	5,4	27,6	9,8	
a. Geschat met de gemiddelde werkweek, of de verdeling naar arbeidsduur met klassemiddens.							
b. Inclusief werklozen.							
Bronnen: berekend uit CBS/Statline, Arbeidsrekeningen; en Eurostat, Labour Force Survey							

Verder is van belang dat de omvang van de beroepsrelevante bevolking als geheel wel stabiel is, maar dat afzonderlijke groepen daarbinnen dat niet *per se* zijn. Mede als gevolg daarvan zijn de verschillen tussen sociale groepen aanzienlijk toegenomen. Bij mannen dalen de totalen, maar groeit de (geringe) deeltijdwerkgelegenheid snel. Vrouwen verliezen eveneens voltijdwerk, wat niet geheel wordt gecompenseerd door de minder sterke groei van hun (grote) deeltijdwerkgelegenheid.

Wat betreft leeftijd is een sterke scheidslijn zichtbaar bij 50 jaar. Boven die leeftijd groeit de werkgelegenheidsgraad sterk (met 9 procent) en in alle opzichten, inclusief de voltijdbanen. Hier is het effect van de vergrijzing van de beroepsbevolking duidelijk zichtbaar. Dit is het tegendeel van de ontwikkeling tijdens de jaren tachtig, toen met name de werkgelegenheid van ouderen drastisch afnam, als gevolg van massa-ontslagen in de industrie en de bouwnijverheid. Nu hebben jongeren al meer dan een derde deel van hun voltijdwerkgelegenheidsgraad verloren zien gaan, en de werknemers van middelbare leeftijd meer dan een tiende deel.

Minderheden van niet-westerse origine zien hun totale werkgelegenheid in absolute zin wel iets groeien (2,8 procent), maar dat is verregaand onvoldoende om de groei van deze groep bij te benen; hun werkgelegenheidsgraad daalt navenant (met 9 procent). Jongeren uit minderheidsgroepen verliezen bijna de helft van hun voltijdbanen, een ontzagwekkend percentage dat veel te weinig aandacht krijgt in het arbeidsmarktbeleid. Ook op elk van de drie opleidingsniveaus – laag (18 procent), middelbaar (12 procent), en hoog (5 procent) –

daalt de voltijdwerkgelegenheidsgraad. Laag- en middelbaar opgeleiden trekken zich eveneens terug van de arbeidsmarkt, blijkens hun afgenomen arbeidsparticipatie.

Tot slot is de negatieve werkgelegenheidsontwikkeling geconcentreerd onder werknemers, terwijl het aantal zelfstandigen in alle opzichten een forse groei vertoont. Dat patroon geldt voor alle leeftijdsgroepen, behalve de groep 55+. Bij deze groep ouderen groeit de werkgelegenheidsgraad van werknemers sinds 2008 sterker (23 procent) dan die van zelfstandigen (15 procent).

Wat betreft mogelijke inkomensgevolgen, geeft de full-time equivalente werkgelegenheid als *heat chart* belangrijke aanwijzingen voor groepsgebonden verlies of winst. Ze levert een minimumindicatie, ervan uitgaande dat de loonontwikkeling voor alle onderscheiden categorieën dezelfde is. In werkelijkheid zijn de verschuivingen sterker, mochten in omvang groeiende groepen een gunstiger loonontwikkeling kennen dan in omvang krimpende groepen. Figuur 2 wijst in die richting.⁷¹ Onderin het loongebouw treden dermate grote verschuivingen op, dat ze moeilijk nog als een jaar-op-jaar loonontwikkeling kunnen worden uitgelegd, mede gezien de geringe stijging van de cao-lonen in de afgelopen jaren. Opvallend is dat tegelijkertijd globale ongelijkheidsmaatstaven van de loonverdeling – zoals de veelgebruikte verhouding tussen de grenzen van de negende, de vijfde en de eerste 10-procentgroep ('decil'), dus D9:D1 en D5:D1 – tussen 2008 en 2012 volkomen stabiel zijn gebleven.

Dat kan echter goed samengaan met belangrijke veranderingen in de compositie van het werknemersbestand; bijvoorbeeld wanneer de verdeling in haar geheel omhoog schuift, doordat de laagste lonen goeddeels wegvallen. Van de topklasse in deze verdeling heeft het CBS de grens (€ 45/uur) al sinds 2006 niet meer aangepast. Deze klasse omvat hierdoor een alsmaar groeiende populatie, die inmiddels 275.000 personen, of 3,5 procent van alle loontrekkers telt. Dit belemmert het inzicht in de allerhoogste beloningen; het is op grond hiervan slecht te zeggen of ze zijn uitgelopen op de rest of niet.

In een eenmalig beschikbare verdeling van jaarlonen in 2010⁷² telt de topgroep die ten minste € 100.000 verdient 145.000 werknemers, waarvan er slechts drieduizend ten minste € 400.000 verdienen. Het gaat hier om een relatief erg kleine groep – 0,04 procent van alle werknemers – die slechts heel gericht is waar te nemen, en de ontwikkeling over de jaren heen is helaas onbekend. Uit het materiaal dat ten grondslag ligt aan de waarneming van de topinkomens,⁷³ die gedefinieerd zijn op basis van de bruto-inkomens van 'fiscale eenheden' (individuele, en echtparen die gezamenlijk belastingaangifte doen), kan worden afgeleid dat het aantal loontrekkenden in de top-1 procent van de verdeling tussen 2008 en 2012 licht is gestegen, van 134.000 naar 146.000 personen, en dat hun gemiddelde arbeidsinkomen licht is gedaald, van € 148.000 naar € 133.000. Deze groep omvat echter – behalve hoogbetaalde individuen – ook lagerbetaalden uit inkomenseenheden met twee verdieners. Voor een beeld van de ontwikkeling over de tijd gaan we daarom het beste af op de gegevens die *de Volkskrant* jaarlijks verzamelt over de bestuurdersbeloning van de honderd bestbetalende

⁷¹ De CBS-publicatie met gegevens over de loonverdeling is uitermate gebrekkig. Voor zover beschikbaar wordt zij geplaagd door belangrijke reeksbreuken, die elke keer vooral de onderkant van de verdeling aanzienlijk vergroten. Verder bevat het databestand uitsluitend algemene aantallen zonder persoonlijk detail, is het verdeeld over klassen zonder vermelding van bijbehorende bedragen, en bevat het meestal data over uurlonen, en blijven jaarlonen buiten beschouwing. Hier wordt een simpele interpolatie in 1-euro brede klassen van uurlonen toegepast; deze is uitgesplitst in zes klassen van wekelijkse arbeidsduur, waaruit fte's worden geschat met behulp van klassemiddens en uitgaande van 40 uur voor de topklasse met een uurloon van € 35 uur of meer.

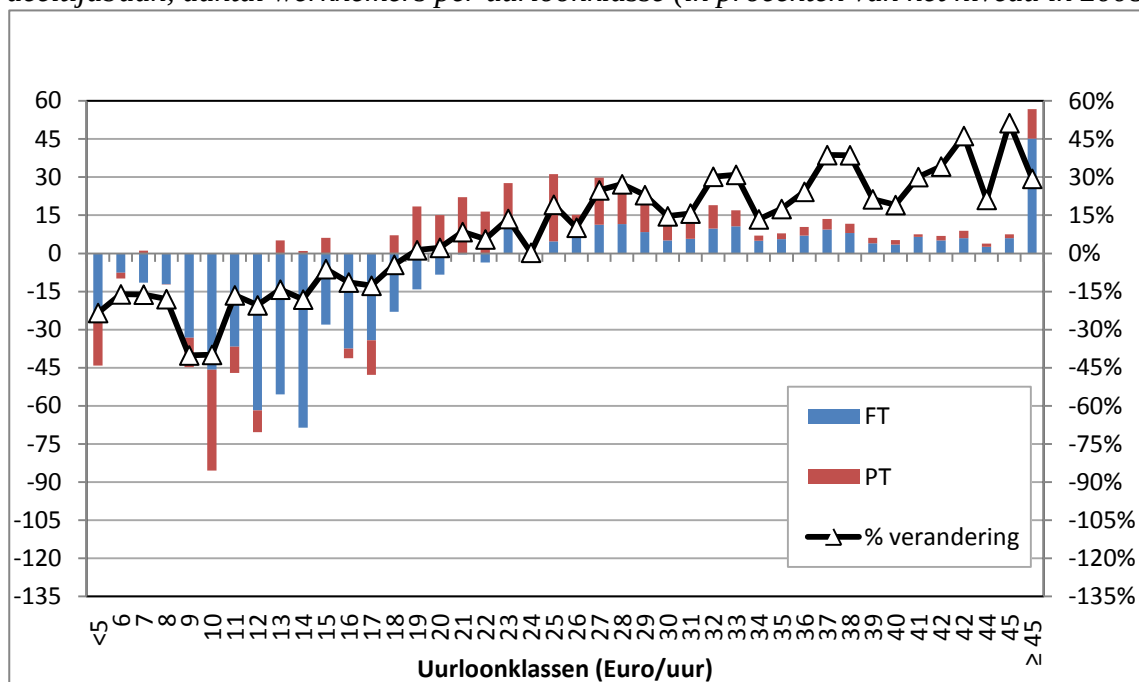
⁷² CBS, Banen van werknemers naar jaarloon inclusief bijzondere beloning naar bedrijfstak en loonklassen, 2011. (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/cijfers/incidenteel/maatwerk/2013-3787t-cm.htm>).

⁷³ Zie Salverda (2013).

beursgenoteerde bedrijven, en die door Paul de Beer (2014) op een rij zijn gezet. Het gemiddelde topsalaris bedraagt in 2012 € 1 miljoen. Figuur 3 zet deze topsalarissen af tegen zowel het gemiddelde loon van een voltijdwerknemer, als tegen het wettelijk minimumloon voor werknemers van 23 jaar en ouder. De top is structureel uitgelopen op beide vergelijkingsinkomens, zij het minder op het eerste dan op het tweede. Het wettelijk minimumloon staat in reële termen al jarenlang vrijwel stil.

De topsalarissen uit het *Volkskrant*-onderzoek stegen tussen 1989 en 2008, van 33× naar 68× het minimumloon en van 18× naar 28× het gemiddeld verdiende loon. Na 2008 is sprake van een duidelijke afname, tot 53× respectievelijk 21× het vergelijkingsinkomen.⁷⁴ Kortom, de individuele loonverdeling als geheel is tijdens de crisis waarschijnlijk ongelijker geworden, behalve aan de hoogste top.

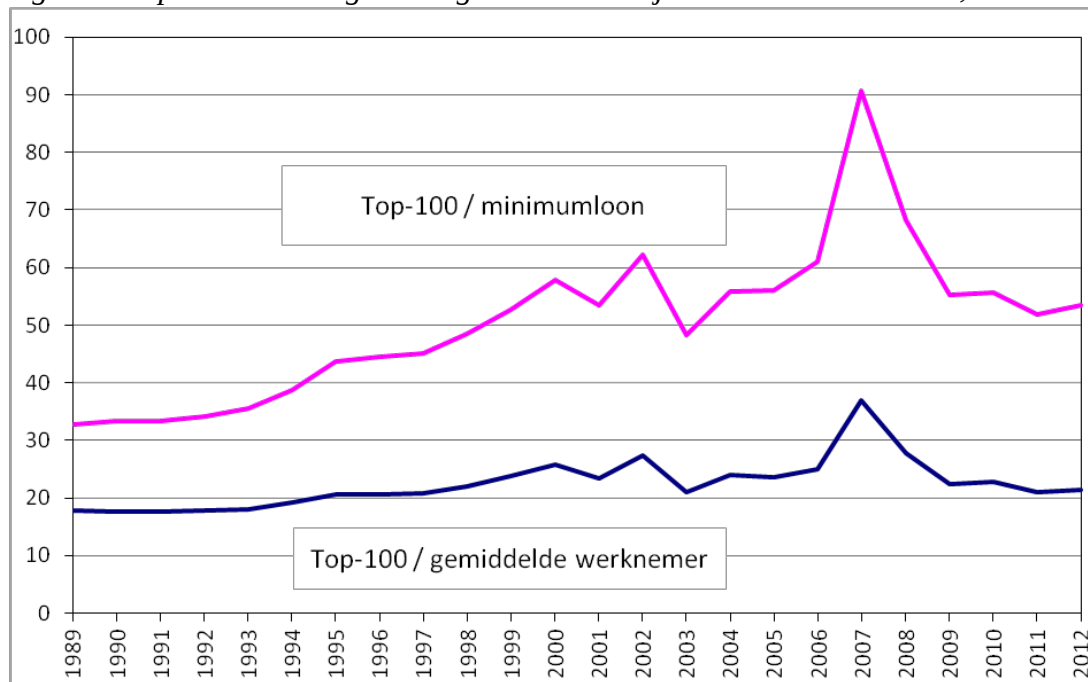
Figuur 2 FTE-loonverdeling, 2008- 2012; mutatie aantallen werknemers met voltijdbaan of deeltijdbaan, aantal werknemers per uurloonsklasse (in procenten van het niveau in 2008)



Bronnen: Eigen schatting op basis van loonstatistieken CBS: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/cijfers/incidenteel/maatwerk/2014-banen-naar-uurloonsklasse-mw.htm>

⁷⁴ Deze beloningen kunnen componenten omvatten die niet voorkomen in de uurloonstatistiek, zoals *back service* premiebetalingen voor pensioenen. Bovendien zijn ze op jaarbasis genomen in plaats van op uurbasis, zoals in figuur 2.

Figuur 3 Topsalarissen^a tegenover gemiddeld voltijdloon en minimumloon, 1989-2012



a. Salarissen bestbetalende 100 bedrijven volgens jaarlijks onderzoek van *de Volkskrant*.
Bron: De Beer (2014, figuur 3.1); met dank aan de auteur voor zijn *update* tot en met 2012

4 Inkomensverdeling van huishoudens

De inkomensverdeling van individuen kan niet 1-op-1 worden geprojecteerd op die van huishoudens, en evenmin op die van fiscale eenheden, welke de inkomenseenheid vormen in de literatuur over topinkomens. Dat geldt in het bijzonder voor inkomen uit loonarbeid. Anders dan voorheen het geval was in een samenleving waar het kostwinnersmodel (gezinnen met één verdiener) domineerde, is de combinatie van twee (of meer) looninkomens binnen één huishouden tegenwoordig de gewoonste zaak van de wereld in vrijwel alle Europese landen.⁷⁵ Slechts een minderheid van alle werknemers met een partner is nog eenverdiener.

De overgang van de individuele loonverdeling naar de verdeling van huishoudinkomens is onderbestudeerd, zoals al is opgemerkt bij de verwijzing in onderdeel 1 naar de *'tale of two literatures'*. Het verschil kan eenvoudig worden geïllustreerd door het feit dat in 2012 het gemiddelde individuele looninkomen € 32.200 bedroeg, tegenover € 71.800 als gemiddeld looninkomen van huishoudens waarvoor loon de belangrijkste bron van inkomen vormt. Anders dan misschien wordt gedacht, is de ongelijkheid binnen deze categorie van huishoudens kleiner, dan de ongelijkheid tussen de individuen die van deze huishoudens deel uitmaken. Uitsluitend wanneer de hoogte van de individuele lonen binnen huishoudens perfect gecorreleerd zou zijn, is de verdeling van lonen over huishoudens even ongelijk als die over de betrokken individuen. Let wel, die correlatie slaat niet op uurlonen, maar op de totale jaarlijkse verdiensten uit arbeid. De combinatie van voltijders en deeltijders binnen huishoudens beïnvloedt de correlatie dus negatief. Tegelijk brengt de combinatie van looninkomens de betrokken huishoudens natuurlijk wel hoger op in de verdeling van de *huishoudinkomens*, ten opzichte van de huishoudens waarin de combinatie van looninkomens ontbreekt. Dit 'combinatie-effect' doet zich vooral voor bij de algemene inkomensverdeling van huishoudens – het is het meest duidelijke voorbeeld van tektoniek van de

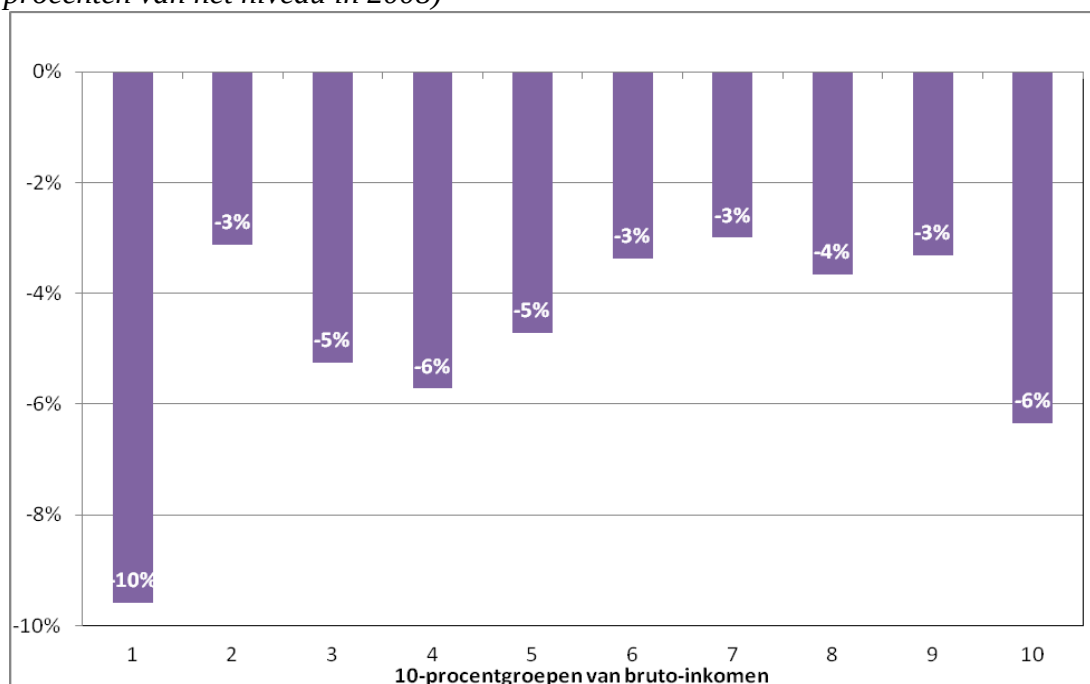
⁷⁵ Salverda en Haas (2014).

inkomensverdeling:⁷⁶ met een stabiele aggregate inkomensongelijkheid⁷⁷ kunnen onder het oppervlak significante verschuivingen optreden, met belangrijke maatschappelijke gevolgen.

Tussen 2008 en 2013 groeit het looninkomen van huishoudens nominaal met ruim 19 miljard euro, het aantal huishoudens met enig looninkomen blijft stabiel, terwijl het aantal huishoudens met loon als voornaamste bron van inkomen daalt met 150.000.⁷⁸ Van de loonsomgroei gaat 74 procent naar tweeverdieners – ver bóven hun aandeel in 2008 (55 procent) – en 7 procent naar eenverdieners – ver ónder hun aandeel (23 procent). Deze mutaties weerspiegelen vooral een verschuiving in de aantallen huishoudens in elk van de genoemde categorieën, en duiden in mindere mate op divergentie van hun gemiddelde looninkomens.

Uit de 10-procentgroepen ('decielen') van de bruto-inkomensverdeling komt een gecompliceerder beeld naar voren dan dat van simpele stabiliteit. Figuur 4 vergelijkt per 10-procentgroep de koopkracht van het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen in 2013 met die in 2008. Dit gestandaardiseerde inkomen staat centraal bij beleidsmakers. Gemiddeld gaan huishoudens er in deze periode 4 procent op achteruit. De staven in figuur 4 tonen een koopkrachtdaling voor alle 10-procentgroepen. Zij ligt tussen gemiddeld 3 procent en 10 procent in de eerste 10-procentgroep.

Figuur 4 Mutatie van gestandaardiseerde inkomens, 2008-2013 (prijzen van 2013, in procenten van het niveau in 2008)



Bron: Berekend uit CBS/Statline, Samenstelling inkomen

⁷⁶ Salverda (2014b).

⁷⁷ CBS op grond van de Gini-coëfficiënt van de verdeling van gestandaardiseerde huishoudinkomens in de jaren 2008-12. (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-inkomensverschillen-2012-art.htm>). Zie Salverda (2014b) voor de beperkingen van deze observatie, en Salverda (2013b) voor tekortkomingen van het onderliggende cijfermateriaal.

⁷⁸ Dit aantal wordt vertekend door een inconsistente CBS-definitie van zelfstandigenhuishoudens. Tegenover de daling met 150.000 staat een stijging van het aantal zelfstandigenhuishoudens met looninkomen met 50.000. Het ondernemingsinkomen hoeft in hun geval niet de belangrijkste inkomensbron te zijn; *de facto* is dat sinds 2010 hun arbeidsinkomen, dat het ondernemingsinkomen inmiddels met bijna een kwart overtreft.

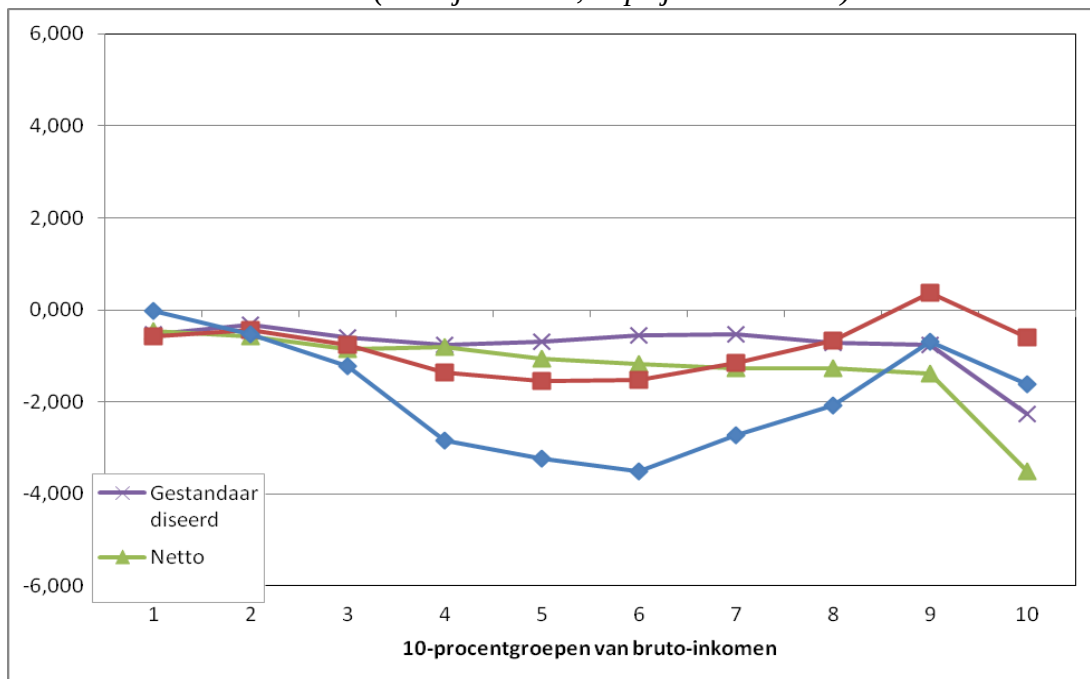
Figuur 5 voegt daar de ontwikkeling aan toe voor de vier meest gebruikelijke inkomensbegrippen. De lijn voor de gestandaardiseerde inkomens correspondeert met figuur 4. De huishoudens zijn steeds gerangschikt op basis van hun bruto-inkomen en daardoor per 10-procentgroep identiek voor alle inkomensbegrippen. Marktinkomens blijken sinds het uitbreken van de crisis weg te zakken in alle 10-procentgroepen, met uitzondering van de laagste. De achteruitgang is vrij dramatisch in en rond het midden van de verdeling: 2,7 miljard euro tot 3,5 miljard euro, of 17 procent tot 24 procent van het aanvankelijke niveau. Dit patroon zal de Gini-coëfficiënt minder gemakkelijk meten als een toename van de ongelijkheid. De daling van de marktinkomens wordt voor een belangrijk deel opgevangen door andere bestanddelen van de bruto-inkomens, te weten overdrachten (van de overheid). De laagste 10-procentgroep vormt de uitzondering, waar de overdrachten dalen.

Overdrachten voegen in de eerste plaats huishoudens zonder marktinkomen aan de verdeling toe. Denk bijvoorbeeld aan de groep van de gepensioneerden. Overdrachten kunnen ook de situatie van de huishoudens met een marktinkomen veranderen, zoals een werkloosheidsuitkering wanneer de werknemer een deel van het jaar zonder emplooi is. In het midden van de verdeling overbruggen overdrachten bijvoorbeeld een kwart van de kloof tussen marktinkomen en bruto-inkomen. Inkomstenbelasting en sociale premies – verantwoordelijk voor de stap van bruto naar netto – dempen de inkomensdaling nog wat verder rond het midden van de inkomensverdeling, maar niet in de bovenste drie 10-procentgroepen. In de achtste 10-procentgroep halveren ze juist de compensatie door overdrachten, daarboven versterken ze de daling. In de onderste 10-procentgroep is de invloed van belasting en sociale premies neutraal en maken ze de daling van het bruto-inkomen niet ongedaan. Ook standaardisering van de inkomens, om rekening te houden met de uiteenlopende samenstelling van huishoudens, maakt geen verschil voor de onderkant, maar heeft in alle andere negen 10-procentgroepen wel gevolgen voor het gerapporteerde inkomen. Dat opwaartse effect is het grootst in de tiende 10-procentgroep, doordat de huishoudens in deze groep de meeste leden tellen.

Uitkeringen, belastingen en premies hebben effecten die direct geldelijk meetbaar zijn. Dat geldt niet voor de invloed van standaardisering; die wordt door degene die standaardiseert aan de gegevens toegevoegd. Standaardisering heeft een eigenstandig effect, dat afhankelijk is van de huishoudvorming en van de manier waarop het effect van huishoudensomvang en -samenstelling wordt verdisconteerd.⁷⁹ Haar invloed mag en kan ook beter niet worden toegerekend aan gevoerd overheidsbeleid.

⁷⁹ CBS (2004), *Equivalentiefactoren 1995–2005*; OECD (2011), *Project on Income Distribution and Poverty, What are equivalence scales?* (<http://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

Figuur 5 Mutatie van inkomenssommen van 10-procentgroepen, huishoudens gerangschikt naar brutohuishoudinkomen (× miljoen euro, in prijzen van 2013)



NB: Het aantal huishoudens met een marktinkomen is kleiner dan het aantal huishoudens bij de andere drie inkomensbegrippen, waarbij de aantallen huishoudens identiek zijn.

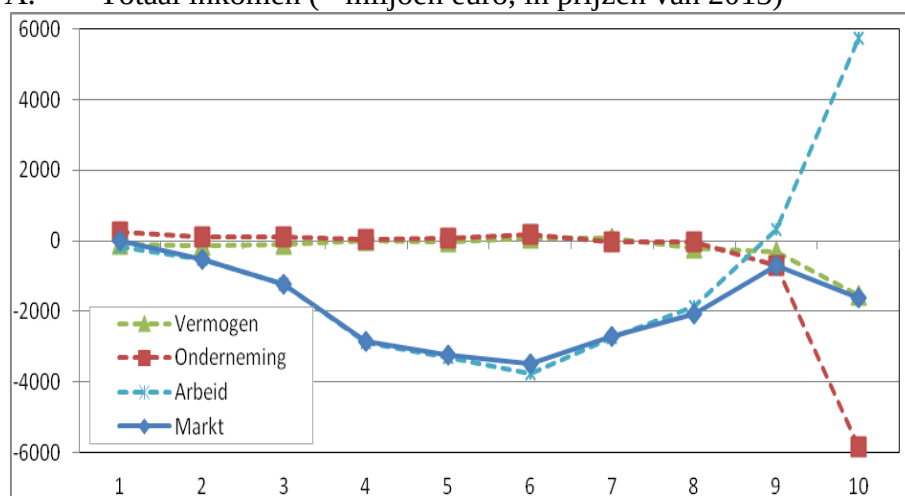
Bron: Berekend uit CBS/Statline, Samenstelling inkomen

Figuur 6 trekt eenzelfde vergelijking van de koopkrachtontwikkeling als figuur 5, maar nu voor de drie bronnen van marktinkomen: arbeid, onderneming en vermogen. Het doel is om te onderzoeken wat de achterliggende oorzaken zijn van de ontwikkeling van de marktinkomens in de crisisjaren. Daartoe vergelijkt figuur 6 achtereenvolgens het totale inkomen, het aantal huishoudens en hun gemiddelde inkomen in elke 10-procentgroep. De val van het marktinkomen in het midden van de verdeling wordt duidelijk gedreven door de arbeidsinkomens, in het bijzonder door de daling van het *aantal* huishoudens met arbeidsinkomen.

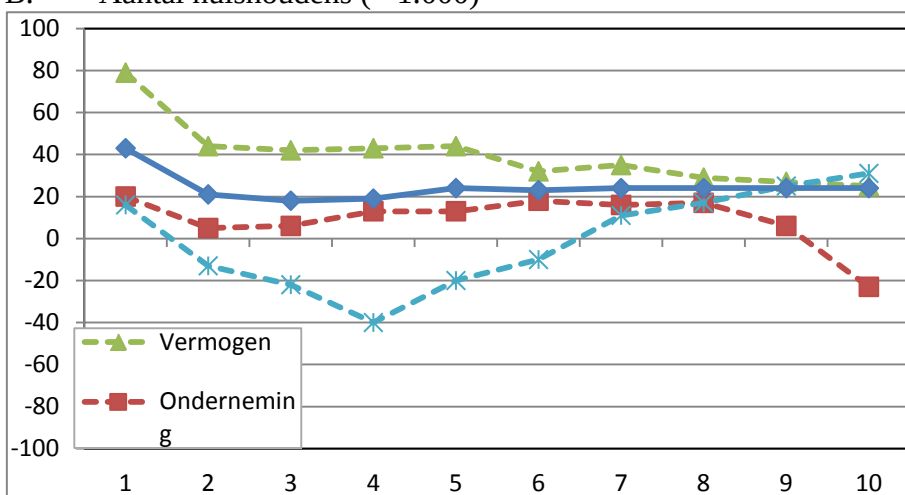
De bijdragen van vermogen en onderneming zijn verhoudingsgewijs gering. Hun omvang blijft in de periode 2008-2012 nagenoeg onveranderd tot en met de achtste 10-procentgroep, het aantal huishoudens stijgt (vermogen) of daalt (onderneming) iets. De sterkste fluctuaties treden op aan beide uiteinden van de verdeling. In de eerste 10-procentgroep worden de inkomens uit onderneming minder negatief, wat in figuur 6 als een stijging verschijnt. In de tiende 10-procentgroep dalen de inkomens uit onderneming met gemiddeld € 17.000 en daar neemt bovendien het aantal huishoudens met ondernemersinkomen aanzienlijk af. Aan de top stijgen de looninkomens daarentegen sterk, evenals het aantal huishoudens met een looninkomen. De relatief lichte daling van marktinkomens aan de top is dus de resultante van een divergerende ontwikkeling van winst en loon. De groei van het aantal zelfstandigen, opgemerkt in onderdeel 3, vindt plaats op de lagere niveaus van de inkomensverdeling. De groei van het aantal tweeverdienershuishoudens vertaalt zich in een stijging van de looninkomens aan de top. De vermindering van het aantal alleenverdieners zal hebben bijgedragen aan de daling in het midden.

Figuur 6 Mutatie van marktinkomens^a van 10-procentgroepen, huishoudens gerangschikt naar bruto huishoudinkomen, 2008-2013

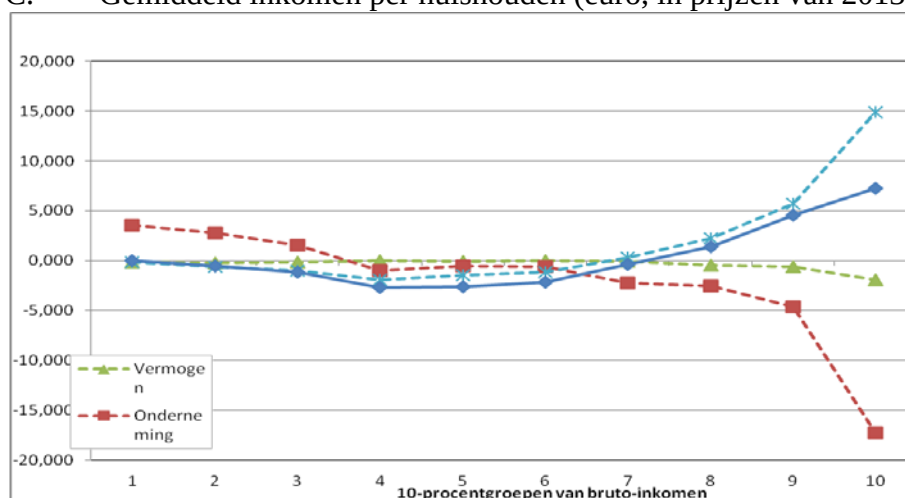
A. Totaal inkomen (× miljoen euro, in prijzen van 2013)



B. Aantal huishoudens (× 1.000)



C. Gemiddeld inkomen per huishouden (euro, in prijzen van 2013)



a. Binnen een huishouden kunnen meerdere van deze inkomensbronnen voorkomen.

Bron: Berekend uit CBS/Statline, Samenstelling inkomen

5 Vermogensverdeling van huishoudens

De financiële crisis heeft de vermogensverdeling sterk beïnvloed via de waarde van bezittingen en van schulden. De voorafgaande ‘financialisering’⁸⁰ van de economie leidde tot een aanzienlijke opbouw van schulden. Dit vooral door de uitbreiding van het eigenwoningbezit, dat sterk is bevorderd door het overheidsbeleid (hypotheekrente-af trek). De meest recente cijfers betreffen de vermogensposities op 1 januari 2012.⁸¹ Het totale netto private vermogen bedraagt dan 1.166 miljard euro. Dat is ruim 150 miljard euro of 12 procent lager dan op 1 januari 2008, rekening houdend met de reeksbreuk van 2011. Merk op, dat drie kwantitatief belangrijke componenten in de cijfers ontbreken.

Ten eerste omvatten ze niet het pensioenvermogen dat via kapitaaldekking bij fondsen en verzekeraars is ondergebracht. Dit vermogen was op 1 januari 2012 even groot als al het private vermogen: 1.128 miljard euro,⁸² een stijging van 140 miljard euro ten opzichte van de stand begin 2008. Het pensioenvermogen vormt evenwel een problematische categorie om op te nemen in het private vermogen en de verdeling daarvan.⁸³ Pensioenrechten zijn immers van heel andere aard: ze zijn niet vrij opneembaar of vererfbaar, en ze zijn evenmin goed toe te rekenen aan individuen. Inleg en opbrengst zijn per individu onbekend,⁸⁴ evenals de verdere ontwikkeling van de waarde van pensioenaanspraken.

Ten tweede wordt een belangrijke vorm van vermogen niet waargenomen, doordat ze buiten de heffing van de inkomstenbelasting valt.⁸⁵ Dat geldt met name voor de depots van spaarhypotheek. Het daarin opgespaarde bedrag is onlangs geschat op 80 miljard euro aan het eind van 2012, en groeit naar verwachting tot 135 miljard euro in 2018.⁸⁶ Als dat cijfer lineair mag worden teruggelegd naar 1 januari 2008 (53 miljard euro) en 1 januari 2012 (83 miljard euro), dan compenseert deze post 30 miljard euro van de voortgaande schuldengroei. Over de periode 2008-2012 nam de schuld van gezinnen voor de financiering van hun eigen huis toe met 75 miljard euro. Afhankelijk van waar het spaardepot neerslaat in de vermogensverdeling, is het mogelijk dat een aanzienlijk deel van deze schuldengroei wordt gecompenseerd.⁸⁷

Ten derde kan vermogen, gemakkelijker dan inkomen, buiten het bereik van de Nederlandse fiscus worden gebracht in een ander land. De respons op de recente ‘inkeerregeling’ toont dat het gaat om (financiële) vermogens die gemiddeld thuishoren bij belastingbetalers in de top-10 procent van de vermogensbezitters.⁸⁸

Figuur 7 toont hoe de ongelijkheid van de personele verdeling van de nettovermogens – dus de vermogens, na aftrek van schulden – zich sinds het uitbreken van de crisis heeft

⁸⁰ Van der Zwan (2014).

⁸¹ In 2011 is het CBS overgestapt van een steekproef met integrale waarneming, gelukkig met een geslaagde vergelijking tussen beide – die bruikbaar is voor correctie van de ontwikkeling sinds 2008. De integrale waarneming voegt ruim 20 miljard euro vermogen toe, die bijna volledig toevalt aan de bovenste 10-procentgroep vermogensbezitters, die voor een groot deel overlapt met de laagste 10-procentgroep in de inkomensverdeling. De correctie houdt vooral verband met de waardering van aandelen uit aanmerkelijk belang, het bezit van roerende zaken en lagere schulden – steeds in handen van arbeidshuishoudens.

⁸² Inclusief technische voorzieningen levensverzekeringen (286 miljard euro).

⁸³ Zie Caminada *et al.* (2014) voor een loffelijke poging. Deze auteurs laten echter de zeer aanzienlijke belastingclaim op toekomstige pensioenuitkeringen volledig buiten beschouwing.

⁸⁴ Helaas is veel van wat Nederland bijzonder maakt, zoals kapitaalgedekte pensioenen, statistisch slecht gedocumenteerd als het gaat details om het niveau van individuen/huishoudens. Andere voorbeelden zijn het uitgebreide stelsel van cao-loonschalen, (heel) kleine deeltijdbanen en de wederuitvoer.

⁸⁵ Aangiften voor de inkomstenbelasting vormen de bron van de vermogensstatistiek.

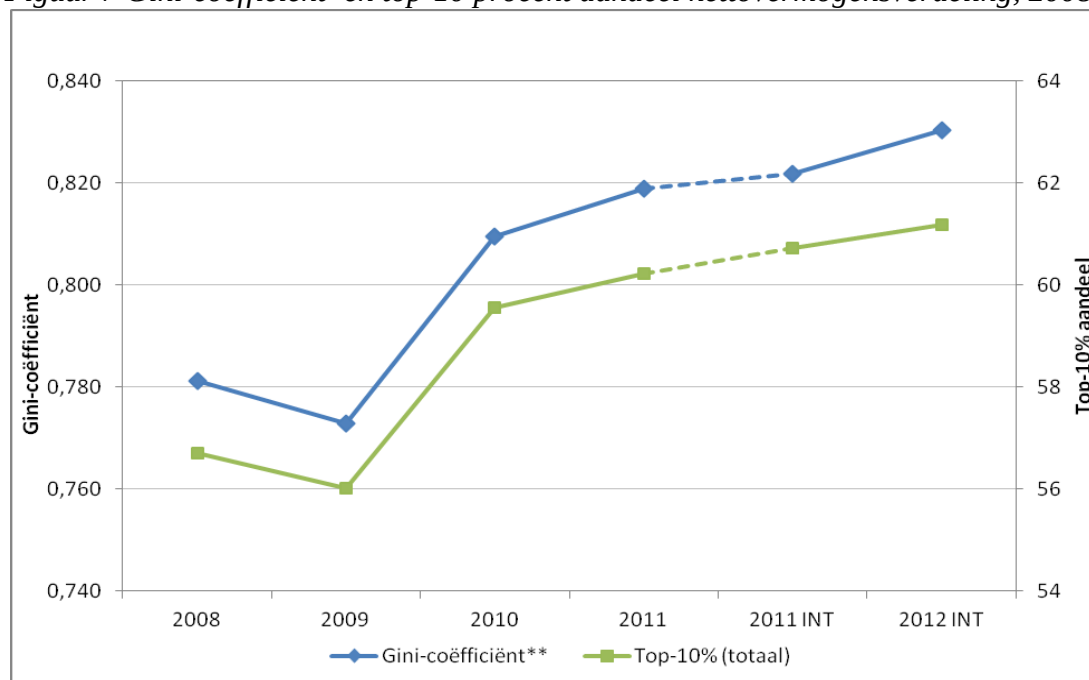
⁸⁶ Hypotheekschulden blijken miljarden lager wegens ‘aflossingen’ in verplichte spaardepots. Bron: *Financieele Dagblad*, 11 juni 2014. Uiteraard beïnvloedt dit de beweging van huishoudens over de verdeling (zie figuur 8).

⁸⁷ Een andere niet waargenomen dekking van hypotheekschuld betreft afgesloten levensverzekeringen.

⁸⁸ Van Bavel en Salverda (2014).

ontwikkeld. De Gini-coëfficiënt én het top-10 procent aandeel tonen een nagenoeg parallelle stijging met 7 à 8 procentpunt; ze komen ook overeen wat betreft de geringe daling in 2009. Het aandeel van de top-1 procent stijgt ook, zij het iets minder sterk, met ruim 1 procentpunt naar 23,4 procent. In de eerste vier crisisjaren is de vermogensongelijkheid dus per saldo toegenomen.⁸⁹ Het gemiddelde vermogen per huishouden daalt met 15 procent naar € 157.000, dat in de top-10 procent daalt met 8 procent naar € 963.000, en dat in de top-1 procent met 11 procent naar € 3,69 miljoen. Het aantal huishoudens is in deze periode met 240.000 of 3 procent toegenomen. In driekwart van de gevallen gaat het daarbij om een overdrachthuishouden.

Figuur 7 Gini-coëfficiënt^a en top-10 procent aandeel nettovermogensverdeling, 2008-2012



a. Geschat vanuit de percentielenverdeling; inclusief negatieve vermogenswaarden.
Bron: Berekend uit CBS, tabel Samenstelling vermogen naar percentielen

Het aandeel van de top-10-procentgroep in het totale nettovermogen bedroeg op 1 januari 2012 714 miljard euro, of 61 procent van het totaal. De concentratie aan de top verschilt per vermogenscomponent. In de nettowaarde van het eigenwoningbezit is het aandeel van de top-10-procentgroep bijna 50 procent, tegenover een aandeel van 69 procent in het overige vermogen: financiële waarden, inclusief commercieel (on)roerend goed. Het gaat om 88 procent van het aandelenbezit en daarin om 98 procent van de aanmerkelijk-belangaandelen (ab).⁹⁰ Aan de top zijn vooral hypotheekschulden veel minder belangrijk dan gemiddeld, met een aandeel van slechts 12 procent.

Ook de ontwikkeling van de ongelijkheid sinds 2008 verschilt tussen deze componenten: voor het netto-eigenwoningbezit nam het topaandeel duidelijk toe, mede vanwege dalende hypotheekschulden. Voor de financiële waarden bleef het aandeel met lichte schommelingen bijna onveranderd. De verdeling tussen eigen huis en ander vermogen is nog veel schever binnen de top-1-procentgroep van de vermogensbezitters: 4 procent van de

⁸⁹ Zie ook Pouwels-Urlings en Van den Brakel (2014).

⁹⁰ Een aandeelhouder heeft een 'aanmerkelijk belang', wanneer hij 5 procent of meer van de aandelen van een naamloze of besloten vennootschap bezit.

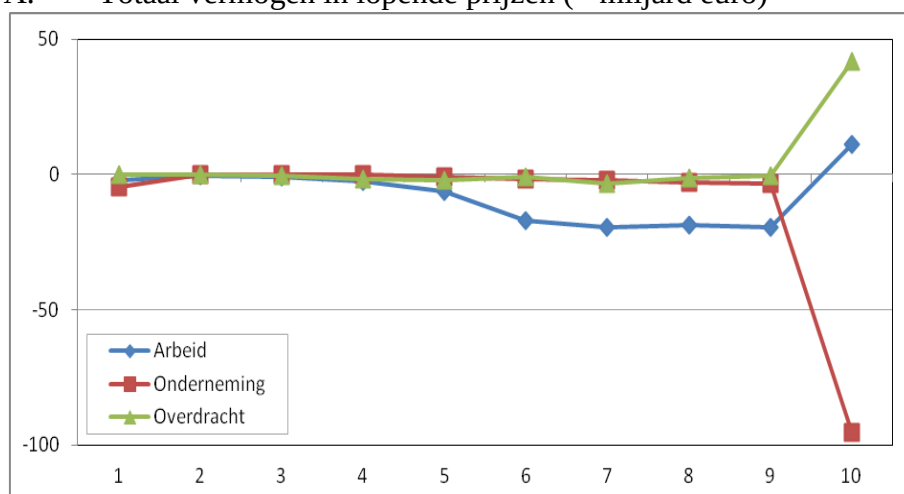
woningwaarde en 2 procent van de hypotheekschuld, maar 35 procent van alle financiële waarden, waaronder 83 procent van alle ab-aandelen.

Figuur 8 ontleedt de ontwikkeling in de vermogensverdeling op een vergelijkbare manier als is gedaan in figuur 6 voor inkomen uit arbeid en uit onderneming, met als derde inkomenscategorie nu inkomen uit overdrachten, wat in relatie tot vermogen in de praktijk neerkomt op pensioen.⁹¹ De verandering in het totale vermogen is geconcentreerd in de bovenste helft van de verdeling en in de eerste 10-procentgroep. Het aantal huishoudens ondergaat een sterke verschuiving binnen de eerste 10-procentgroep. Huishoudens met overdrachtsinkomen (-199.000) maken hier plaats voor die met arbeidsinkomen (+173.000) of ondernemingsinkomen (+50.000). De relatief gelijkmatige verandering in de rest van de verdeling suggereert een cascade van op- en neerwaartse verschuivingen over bijna de hele linie. Interessant is dat in de tiende 10-procentgroep arbeidshuishoudens hun positie behouden. Daar stijgt ook hun gemiddelde vermogen, met € 50.000. Aan de top daalt echter het gemiddelde vermogen van ondernemingshuishoudens met niet minder dan € 325.000, of 20 procent; tegelijk zakt een aantal van deze huishoudens omlaag in de verdeling. Het zijn derhalve arbeids- en overdrachtshuishoudens die verantwoordelijk zijn voor de groei van het aandeel van de top-10-procentgroep (figuur 7). Achter de onveranderde totale vermogens van ondernemings- en overdrachtshuishoudens in de zesde tot en met negende 10-procentgroep schuilt een stijgend aantal huishoudens, gecombineerd met een gemiddelde vermogensdaling die even sterk is als voor arbeidshuishoudens, maar daarvan daalt ook het aantal. De vermogensverdeling van arbeidshuishoudens is duidelijk meer gepolariseerd geraakt tijdens de crisis.

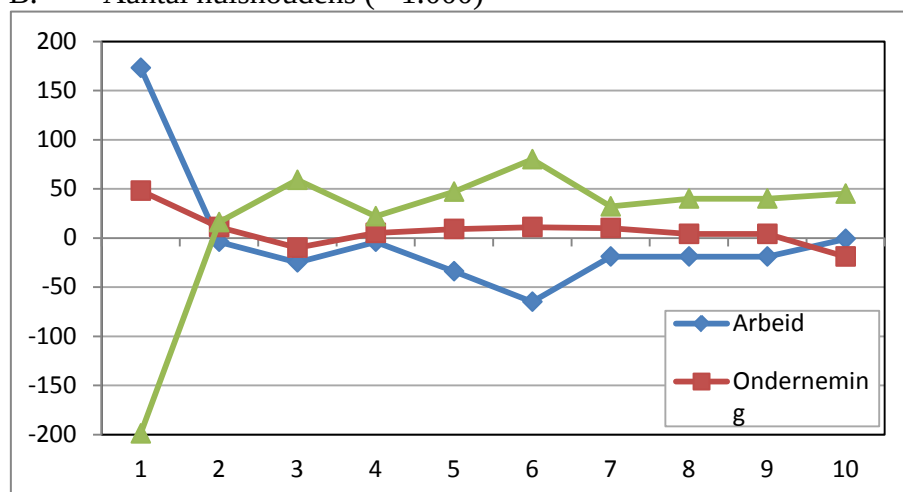
⁹¹ Aanvullend pensioen is overigens voor een deel te beschouwen als in het verleden genoten uitgesteld loon, in plaats van een overdracht.

Figuur 8 Veranderingen in nettovermogen naar inkomensbron,^a 2008-2012

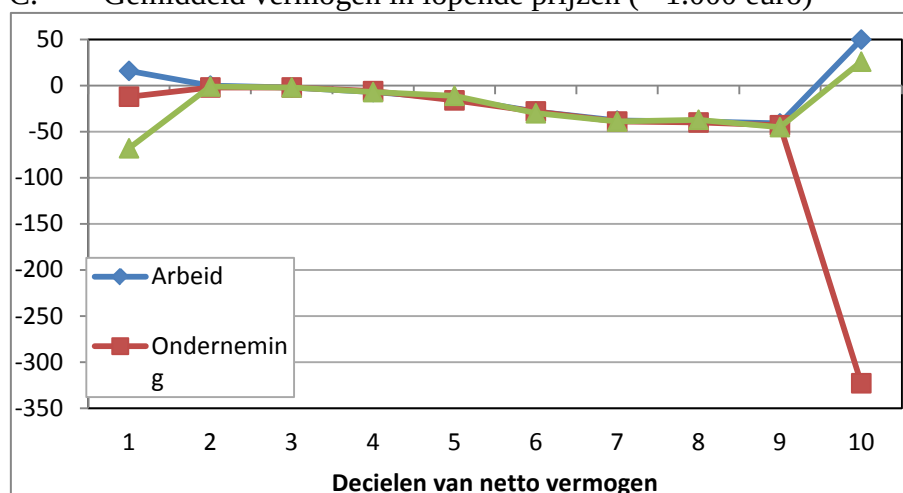
A. Totaal vermogen in lopende prijzen ($\times$ miljard euro)^b



B. Aantal huishoudens ($\times 1.000$)



C. Gemiddeld vermogen in lopende prijzen ($\times 1.000$ euro)^b



a. Overdrachten is inclusief pensioen.

b. Voor inflatiecorrectie van financiële waarden en huizen ontbreken gegevens – het kenmerk van ‘bubbles’. De verhouding tussen vermogen en inkomen biedt tot op zekere hoogte een alternatief voor de onmogelijkheid vermogens te defleren.

Bron: Berekend uit CBS/Statline, Vermogensklassen

Piketty's (2014) voornaamste bevinding is dat macro-economisch de omvang van het vermogen groeit ten opzichte van het inkomen. Hij toont zich beducht dat dit de sociale effecten van de vermogensongelijkheid zal versterken. Salverda (2014a) vindt dezelfde uitkomst voor ons land.⁹² Hij gebruikt hiervoor gegevens uit de nationale rekeningen, in lijn met Piketty's benadering. De Nederlandse verhouding vermogen-inkomen stijgt iets langzamer dan in sommige andere landen, maar wel naar een niveau dat in 2009 het niveau voor Frankrijk overtreft. Daarna daalt de verhouding hier tot iets onder het Franse niveau, maar zij ligt nog altijd duidelijk boven het niveau dat wordt gevonden voor het Verenigd Koninkrijk. Dit resultaat wordt bevestigd door microgegevens inzake de inkomensverdeling en de vermogensverdeling, die in dit artikel steeds worden gebruikt.⁹³ Salverda *et al.* (2013, figuur 2.21) onderscheiden naast de verdelingen van inkomen over inkomen respectievelijk vermogen over vermogen, als derde de verdeling van vermogen over (besteedbaar) inkomen. De ongelijkheid van de laatstbedoelde verdeling bevindt zich tussen de ongelijkheid van beide andere in: de top-10-procentgroep van de vermogensbezitters bezit 61 procent van al het vermogen, de top-10-procentgroep van de inkomensgenieters bezit 24 procent daarvan. De top-10-procentgroep van de vermogensbezitters beschikt over 29 procent van het inkomen.

Het voert te ver hier al te diep op deze resultaten in te gaan. Figuur 9 laat zien dat de verhouding tussen het gemiddeld nettovermogen en het gemiddeld besteedbaar inkomen enigszins is gedaald, van 5,4 in 2008 naar 4,7 in 2012. Dezelfde figuur toont ook de verhoudingen voor de afzonderlijke 10-procentgroepen. Zij liggen van 2008 op 2012 in de meeste gevallen dicht bij elkaar en vlak onder het gemiddelde. Alleen de bovenste en de onderste 10-procentgroep tonen een duidelijk afwijkend patroon, tot ver boven het gemiddelde. In de tiende 10-procentgroep treedt een daling op terwijl in de eerste 10-procentgroep de vermogens/inkomens-verhouding sterk stijgt, en drastisch verandert door de integrale waarneming van vermogens vanaf 2011. De stijging berust goeddeels op die van het vermogen; de inkomens⁹⁴ vertonen weinig beweging. Klaarblijkelijk belandden recent veel huishoudens met een relatief groot vermogen op de bodem van de inkomenspiramide, waarschijnlijk doordat hun inkomen terugvalt. Mogelijk betreft het vooral ondernemings-huishoudens vanwege een grotere daling van hun inkomens, aangezien verder weinig verandering optreedt in de huishoudsamenstelling van deze 10-procentgroep. Nader onderzoek is gewenst, mede om na te gaan in hoeverre deze situatie de invloed van fiscale kunstgrepen weerspiegelt.⁹⁵

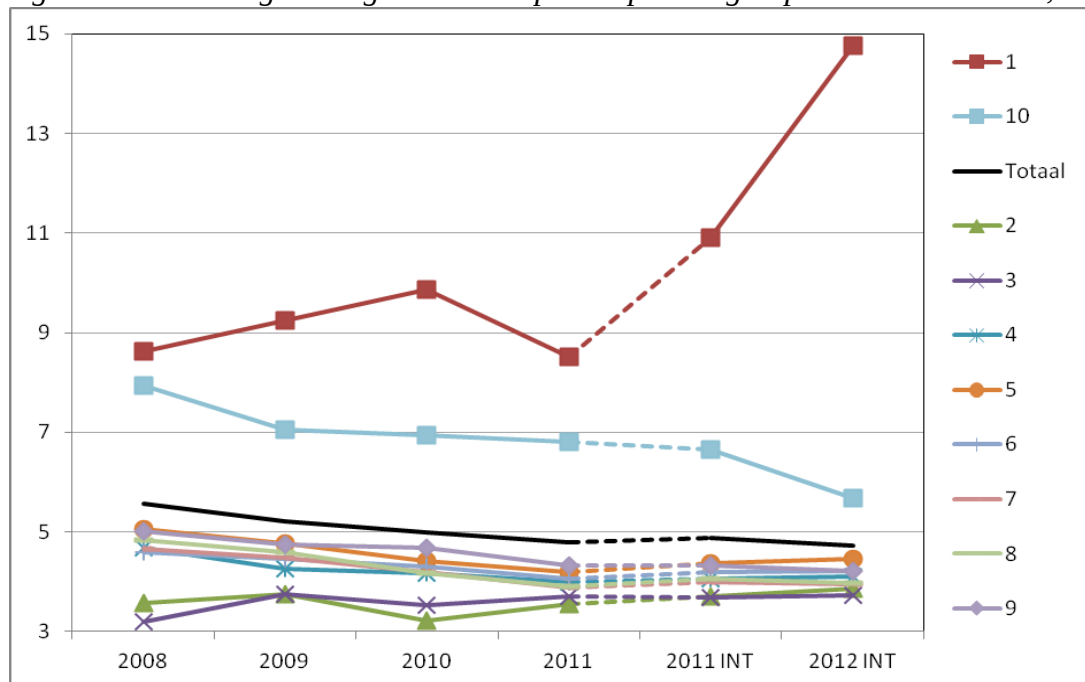
⁹² Caminada *et al.* (2014) bereiken een tegenovergestelde conclusie.

⁹³ Deze gegevens zijn, zoals gezegd exclusief pensioenvermogen. De benadering met behulp van de nationale rekeningen omvat dat wel, met daarnaast ook vermogen van bedrijven en de overheid.

⁹⁴ Niet gedefleerd, dit in tegenstelling tot de aanpak in figuur 4.

⁹⁵ Merk in dit verband ook op dat in de eerste 10-procentgroep van de vermogensverdeling de directeur-groootaandeelhouders met een ab gemiddeld beschikken over een pakket ab-aandelen van € 200.000.

Figuur 9 Verhouding vermogen/inkomen per 10-procentgroep van netto-inkomen, 2008-2012



Bron: Berekend uit CBS/Statline, Gemiddeld vermogen

6 Discussie

De financiële crisis ging tot nu toe gepaard met een bescheiden daling van de werkgelegenheid: 3 procent gemeten in personen en 5 procent gemeten in gewerkte uren. Dit is het resultaat van een daling van voltijdbanen met 9 procent en de stijgende werkgelegenheid in deeltijdbanen (4 procent). Het beeld toont forse uitschieters. Vrouwen boven 50 jaar gingen 22 procent meer uren werken, jongeren uit minderheidsgroepen gingen bijna 30 procent minder uren werken. De ontwikkeling verschilt ook sterk tussen werknemers (-5 procent) en zelfstandigen (+11 procent). De gevolgen van deze reuring op de arbeidsmarkt voor de loon- en inkomensontwikkeling zijn niet precies te traceren.

Algemene maatstaven voor loonongelijkheid en inkomensongelijkheid lijken vrij stabiele uitkomsten te genereren voor de periode 2008-2012. Zulke algemene maatstaven leveren echter een oppervlakkig beeld op. Onder de oppervlakte gaat een wereld van belangrijke verschuivingen schuil. De individuele loonverdeling is op de lagere (uur)loonniveaus drastisch gekrompen, de loonverdeling van huishoudens is ongelijker geworden en veel huishoudens met arbeidsinkomen zijn drastisch verder omhooggeschoven in de algemene inkomensverdeling. De invloed hiervan is direct zichtbaar bij de mutatie van het inkomensandeel van de top-10 procent, ook al is die invloed onvoldoende om het wegglijden van ondernemingshuishoudens in aantal en gemiddeld inkomen volledig te compenseren. De vermogensongelijkheid is volgens dezelfde algemene maatstaven wel toegenomen. Des te sterker zijn de verschuivingen die daarachter schuilen. De vermogensverdeling van huishoudens met inkomen uit arbeid is meer gepolariseerd geraakt. Zij dragen direct bij aan de groei van de vermogens top-10 procent.

Juist rondom het midden van de jaren tachtig, toen de economie zich begon te herstellen van de vorige diepe recessie, is de ongelijkheid in Nederland relatief sterk toegenomen. Doordat uitkeringen en het wettelijk minimumloon eenmalig met 3 procent zijn verlaagd en langdurig bevroren bleven, groeiden ook de lonen aan de onderkant niet of nauwelijks. Onderwijl, met de hernieuwde werkgelegenheidsgroei, spurten de andere lonen omhoog. Het gevolg was de meest drastische toename in de ongelijkheid van loon- en

inkomensverdeling sinds de Tweede Wereldoorlog. Ondanks de huidige crisis is aan de top de loongroei doorgegaan – meer op het niveau van huishoudens dan van individuele inkomenstrekkers. Dit voedt de verwachting dat de komende jaren de inkomensongelijkheid toeneemt, een herhaling van de ontwikkeling in de tweede helft van de jaren tachtig.

De ongelijkheid van de verdeling van de inkomens uit arbeid nam al toe, lang voor het uitbreken van de financiële en economische crisis. De belastingheffing lijkt verschillende mogelijkheden te bieden om hierin verandering te brengen. Uit onderzoek van onder andere Piketty, Saez en Stantcheva (2011) komt naar voren dat het toptarief van de inkomstenbelasting een instrument kan vormen om individuele topsalarissen in bedwang te houden.⁹⁶ In Nederland verdient bovendien het dividendinkomen van houders van een aanmerkelijk belang aandacht. In het jaar 2007, vlak voor de crisis, schoot de inkomensongelijkheid omhoog, met een Gini-coëfficiënt van 0,290 tegenover 0,276 in 2006 (gestandaardiseerd inkomen). Ook de inkomensaandelen van de huishoudens aan de top liggen duidelijk hoger. Dat kan geheel worden toegeschreven aan de toename van ab-inkomen. Dit nam dat jaar (eenmalig) toe van 2 miljard euro tot 8,7 miljard euro. De dividendgroei viel nagenoeg geheel toe aan de top-10 procent. Meer huishoudens genoten dividend voor gemiddeld hogere bedragen. Blijkbaar wachtten betrokkenen op een goede gelegenheid, die zich in 2007 voordeed, door een speciale tijdelijke tegemoetkoming voor ab-dividenden. De wetgever heeft destijds de deur opengezet om een belastingvoordeel te behalen. Uit dit voorbeeld blijkt de grote tariefgevoeligheid van in elk geval deze groep belastingplichtigen.

Tabel 2 Verdiensten en effectieve belasting onder topinkomens,^a 2012

Gemiddelde verdiensten (x 1.000 euro)					Effectief belastingtarief (% van het bruto-inkomen)				
Totaal	Top-10 procent				Totaal	Top-10 procent			
Totaal	Allen	Eenverdiener	Hoofdverdiener	Partners	Totaal	Allen	Eenverdiener	Hoofdverdiener	Partners
44,8	138,4	130,7	97,3	46,3	10%	19%	27%	22%	12%

a. Fiscale eenheden conform de topinkomensliteratuur.

Bron: Berekend uit CBS, Speciale tabel Inkomensbestanddelen bij diverse bevolkingsgroepen naar hoogte van bruto-inkomen van fiscale eenheden

Daarnaast speelt de combinatie van looninkomens binnen huishoudens een steeds belangrijker rol bij de interpretatie van de inkomensstatistiek. Door de markante groei van het aantal tweeverdieners worden relatief lage uur- en jaarlonen aangetroffen in huishoudens met hoge inkomens, en bouwen veel van die huishoudens hogere vermogens op. Dat heeft diverse gevolgen. Enerzijds beperkt het de belastingopbrengst van hoge inkomens, ten opzichte van een populatie met alleenverdieners. Tabel 2 geeft daar een voorbeeld van. Anderzijds maakt het inkomensherverdeling via op het individu gerichte belastingmaatregelen tot een minder scherp instrument. Een inkomensafhankelijke arbeidskorting, die is gericht op verdiensten rondom het minimumloon,⁹⁷ kan in de praktijk mede ten goede komen aan huishoudens met hoge inkomens en mogelijk zelfs een averechts effect sorteren op de inkomensongelijkheid.

Deze situatie beïnvloedt bovendien de concurrentie om laagbetaalde banen die weinig scholing vragen. Tweede verdieners in een huishouden leveren hier vanuit een meer comfortabele achtergrond een sterk op deeltijd gericht arbeidsaanbod, dat bovendien vaak beter geschoold is, als onderdeel van een scenario dat erop gericht is werk en huishouden te

⁹⁶ Zie ook: De Beer (2014).

⁹⁷ Een groot deel van de vrouwen verdient op jaarbasis net wat minder dan het volwassen minimumloon, ook al kan hun uurloon aanzienlijk hoger zijn.

combineren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de banen op een laag beroepsniveau in ons land voor 80 procent deeltijdbanen zijn en dat vier van de vijf die ze vervullen, beschikken over een hoger opleidingsniveau.⁹⁸ Laaggeschoold arbeidsaanbod, dat met deeltijdwerk onvoldoende in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien, staat zo op achterstand.

De maatschappij met in voltijd werkende kostwinners ligt inmiddels ver achter ons en de ongelijke verdeling van de arbeidsinspanning over huishoudens vormt het ‘nieuwe normaal’. Deze trend kan worden beantwoord door een nieuw sociaal contract over de vormgeving van de belastingheffing te sluiten. De meest vergaande variant zou zijn terug te keren naar de heffing van progressieve inkomstenbelasting op basis van het huishoudensinkomen.⁹⁹ Politiek en maatschappelijk is dat uitgesloten, ook al omdat deze stelselwijziging hoogstwaarschijnlijk zou leiden tot een verminderde arbeidsparticipatie van vrouwen. Het passender alternatief zou zijn gerichte fiscale compensatie te bieden aan huishoudens die in de concurrentie met twee- en meerverdienershuishoudens om banen en werkuren aan het kortste eind trekken. Dat zou ook een passend antwoord zijn op de gevolgen van de crisis, die zich nog lang zullen laten voelen.

Wiemer Salverda

* Bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid aan de Universiteit van Amsterdam (AIAS en AMCIS).

LITERATUUR

- Bavel, B. van, en W. Salverda (2014), Vermogensongelijkheid in Nederland, *Economisch Statistische Berichten*, 99(4688), 392-395
- Beer, P. de (2014), Groeiende beloningsverschillen in Nederland, in M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland?*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 59-77
- Bhageloe-Datadin, R. (2013), De huidige crisis vergeleken met die in de jaren tachtig, in: *De Nederlandse Economie in 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 227-248
- Caminada, K., K.P. Goudswaard, en M. Knoef (2014), Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, www.mejudice.nl, 27 juni
- Maestri, V., F. Bogliacino, en W. Salverda (2014), Wealth Inequality and the Accumulation of Debt, in W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I.G. Tóth, en H. van de Werfhorst (red.), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, hoofdstuk 4
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, M.A.: The Belknap Press of Harvard University Press
- Piketty, T., E. Saez, en S. Stantcheva (2011), *Optimal taxation of labor incomes. A tale of three elasticities*, NBER Working Paper 17616, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Pouwels-Urlings, N., en M. van den Brakel (2014), Vermogensongelijkheid tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 99(4688), 396-398

⁹⁸ Salverda (2015).

⁹⁹ Dit stelsel gold in Nederland tot 1973. Met ingang van dat jaar is de eerste stap gezet op weg naar steeds vergaande individualisering van de inkomstenbelasting.

- Salverda, W. (2013a), Extending the top-income shares for the Netherlands from 1999 to 2012. An explanatory note. World Top Income Database, <http://topincomes.gmond.parisschoolofeconomics.eu/#Country:Netherlands>
- Salverda (2013b), Inkomen, herverdeling en huishoudvorming, 1977–2011: 35 jaar ongelijkheidsgroei in Nederland, *TPEdigitaal*, 7(1), 66-94
- Salverda, W. (2014a), De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland, *Socialisme en Democratie* 71(3), 49-60; webeditie, 21-32
http://www.wbs.nl/system/files/piketty_socialisme_en_democratie_webeditie_18_mei_2014_0.pdf
- Salverda, W. (2014b), De tektoniek van de inkomensongelijkheid in Nederland, in M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland?*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 39-58
- Salverda, W. (2015, te verschijnen), Merit en werk in 1960–2010. Effecten van de Nederlandse onderwijs- en deeltijdsunami's, in H. van de Werfhorst (red.), *Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press, hoofdstuk 4
- Salverda, W., en D. Chechi (2014, te verschijnen), Labour-Market Institutions and the Dispersion of Wage Earnings, in A.B. Atkinson en F. Bourguignon (red.), *Handbook of Income Distribution*, Volume 2A, Amsterdam: Elsevier, hoofdstuk 18
- Salverda, W., en C. Haas (2014), Employment and Income Inequality, in: W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I.G. Tóth en H. van de Werfhorst (red.), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, hoofdstuk 3
- Salverda, W., C. Haas, M. de Graaf-Zijl, B. Lancee, N. Notten, en T. Ooms (2013), *Growing Inequalities and Their Impacts in The Netherlands*, Country report for the Netherlands, GINI Project, www.gini-research.org/CR-Netherlands
- Pen, J., en J. Tinbergen (1976), Hoeveel bedraagt de inkomensegalisatie sinds 1938?, *Economisch Statistische Berichten*, 61(3070), 880–884
- Van der Zwan, N. (2014), Making sense of financialization, *Socio-Economic Review*, 12(1), 99-129

STUREN OP LEREN EN VERBETEREN IN HET GEVANGENISWEZEN

T. Molleman en M.F. ter Horst

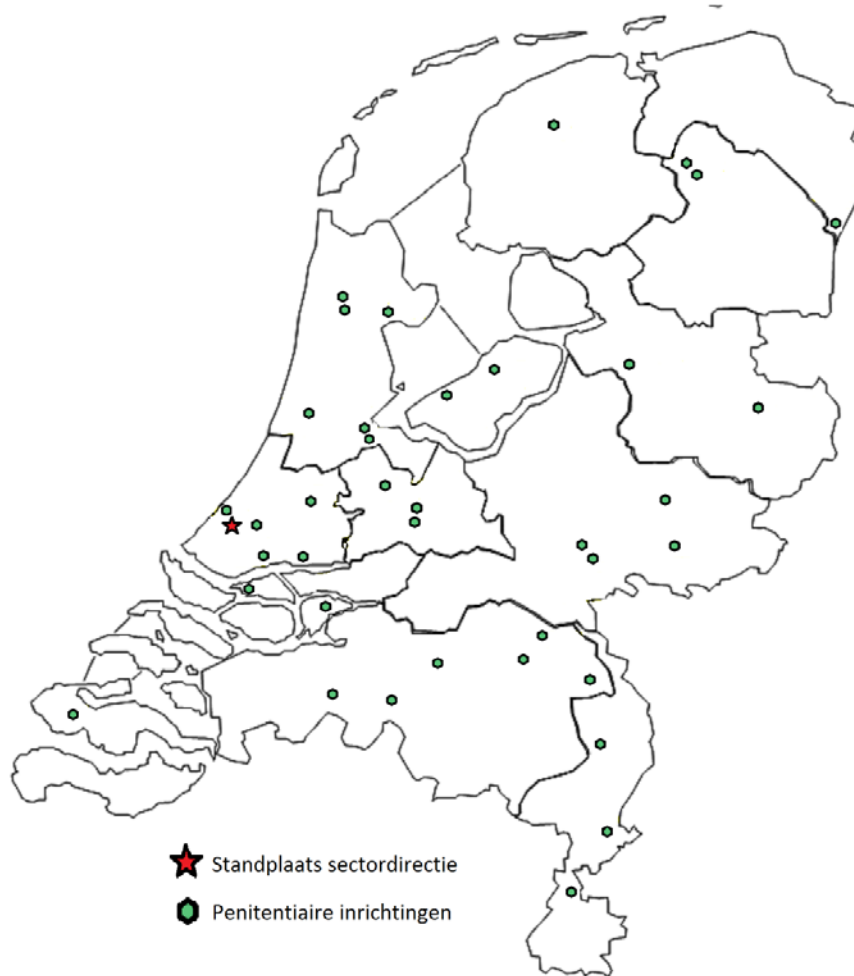
Samenvatting

Het gevangeniswezen in Nederland omvat 29 inrichtingen. Zij liggen verspreid over 38 locaties in Nederland (figuur 1). De meer dan 300 leefafdelingen binnen deze inrichtingen herbergen gedetineerden¹⁰⁰ die onder uiteenlopende regimes zijn vastgezet. In het gevangeniswezen zijn bijna 10.000 medewerkers werkzaam. De Directie gevangeniswezen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bij de aansturing van deze sector dus te maken met een grote span of control. Met traditionele planning- & controlsystemen is zo'n omvangrijke organisatie lastig beheersbaar. De invoering van een benchmarkmethode, die rekening houdt met verschillen die tussen de inrichtingen bestaan, heeft de vergelijkbaarheid van de resultaten van de organisatieonderdelen van het gevangeniswezen bevorderd. Sterker dan vroeger ligt de nadruk nu op het leren van elkaar en het verbeteren van prestaties.

Trefwoorden: bedrijfsvoering, benchmarking, prestatieverbetering

¹⁰⁰ De laatste jaren daalt het aantal gedetineerden in Nederland sterk. In april 2014 kwam in het nieuws dat de gedetineerdenpopulatie uit 9.700 personen bestond, terwijl dat voor 2008 nog 12.000 personen waren.

Figuur 1: De 29 vestigingen met 38 locaties die begin 2014 operationeel waren. De sectordirectie Gevangeniswezen stuurt deze aan vanuit het hoofdkantoor in Den Haag.



1 Inleiding

De prestaties van organisaties – zoals waterschappen, scholen en ziekenhuizen – kunnen onderling vergelijkbaar worden gemaakt met behulp van benchmarking. De ontwikkeling en toepassing van prestatievergelijking leiden bij betrokkenen veelal tot pittige discussies. Een vaak aangevoerd bezwaar luidt dat organisaties maar beperkt vergelijkbaar zijn. Ook zouden organisaties slechts een bescheiden invloed hebben op de behaalde resultaten. Nog een ander bezwaar is dat gemeten prestaties vaak slechts in beperkte mate de binnen organisaties verrichte inspanningen weerspiegelen (Talbot, 2010). Bestuurders, politici en andere belanghebbenden erkennen die beperkingen wel, maar zij laten dat besef bij de presentatie van de uitkomsten lang niet altijd voldoende doorklinken. Nadat zo'n prestatievergelijking is gedaan, bekijft het naar buiten gebrachte beeld. De resultaten laten zich moeizaam nuanceren richting het grotere publiek. Binnen het gevangeniswezen is gezocht naar oplossingen voor deze problemen rondom vergelijkbaarheid en beïnvloedbaarheid van prestaties. Deze bijdrage beschrijft dit proces. Vervolgens worden ervaringen weergegeven die recent in het gevangeniswezen zijn opgedaan. De toepassing van benchmarking heeft geleid tot een dynamischer bedrijfsvoering met een focus op prestatieverbetering.

2 Doelen van prestatiemeting

In de wereld van planning & control (P&C) verwijzen prestaties naar de mate waarin een organisatie erin slaagt haar doelen te bereiken. Bijna iedere organisatie meet haar prestaties. Soms is dat eenvoudig, bijvoorbeeld door de aantallen geproduceerde eenheden te registreren. In andere gevallen gaat het om een veel ingewikkelder klus, doordat doelen van de organisatie complex, controversieel of tegenstrijdig zijn en belanghebbenden deze verschillend opvatten (Pidd, 2012). Het is dan belangrijk de prestatiemeting grondig te onderbouwen. Het verwerven van draagvlak voor het meetsysteem is eveneens van belang, opdat de doeleinden van prestatiemeting gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd. De doelen die organisaties doorgaans nastreven via prestatiemeting binnen de P&C-cyclus zijn controle en budgettering.¹⁰¹ Door de uitkomsten van prestatiemetingen actief te gebruiken kan de leiding van een organisatie ook doelen nastreven zoals leren van elkaar en prestatieverbetering. Onderlinge vergelijking maakt analyses mogelijk die uitmonden in uitwisseling van ideeën om beter te presteren. In deze betekenis vatten wij het begrip ‘benchmarking’ op: een instrument dat potentieel prestatieverbetering bewerkstelligt door de uitwisseling van ervaringen met *good practices*.

Structurele toepassing van benchmarking is een moeizaam proces. In de praktijk stuiten meten en vergelijken van prestaties op weerstanden. Organisaties staan lang niet altijd open om van elkaar te leren (Senge, 2014). Hoe kunnen organisaties dergelijke weerstanden overwinnen en zorgen dat benchmarking een structurele grondslag legt voor de P&C-cyclus? Dit vergt van bestuurders dat zij doorlopend openstaan voor het ‘leren van elkaar’ en dat zij geregeld bij elkaar in de keuken kijken. Het mechanisme van *compare and contrast*¹⁰² motiveert bestuurders om hun resultaten te verbeteren, zodat zij in de rangschikking van organisaties stijgen. Vanzelfsprekend gaat een en ander niet vanzelf. Hoe is het bij het gevangeniswezen in werking gezet?

3 Validering van P&C bij het gevangeniswezen

Prestatiemetingen beogen iets te zeggen over de inspanningen van de organisatie. Daarom is een eerste stap bij prestatiemeting en -vergelijking dat de metingen aansluiten op de missie van de organisatie (Poister, 2003). Het gevangeniswezen heeft een missie met verschillende kernbegrippen zoals veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie. Daarnaast maken bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering het presteren van een inrichting inzichtelijk. Bij de bedrijfsvoering gaat het al snel om grote bedragen. Voorbeelden zijn de hoogte van het ziekteverzuim en de kosten van overwerk van bijna 10.000 personeelsleden.

Idealiter hebben de metingen een hoge graad van betrouwbaarheid en validiteit. Door bijvoorbeeld codeer- en registratiefouten is volledige betrouwbaarheid onhaalbaar (Poister, 2010). Wat betreft validiteit bestaat mogelijk een groter probleem. Representeert het samenstel van wat is gemeten daadwerkelijk de prestaties van de organisatie? Gemakkelijk meetbare zaken krijgen doorgaans relatief veel aandacht. Kwaliteit is lastig te vangen in kwantitatieve metingen. Bevat de geformuleerde missie belangrijke kwalitatieve elementen, dan ontstaat snel een validiteitsprobleem. De prestatiemetingen bieden dan (lang) niet alle gewenste informatie. Door problemen met betrouwbaarheid en validiteit kunnen prestatiemetingen slechts een indicatie van geleverde prestaties zijn.

In het gevangeniswezen heeft dit geleid tot de overtuiging dat de sector prestatiemetingen niet zomaar kan gebruiken om een (finaal) oordeel te vormen over het presteren van afzonderlijke inrichtingen. Om de prestatie-indicatoren te laten aansluiten op de

¹⁰¹ In de literatuur worden naast controle en budgettering ook andere functies onderscheiden, namelijk evaluatie, motivatie, promotie, leren en verbeteren (Behn, 2003).

¹⁰² Zie Coles, McWilliams en Sen (2001).

missie van de organisatie is een expertmeeting belegd met een brede afvaardiging van inrichtingsdirecteuren. Resultaat was een selectie uit de bestaande prestatie-indicatoren die volgens de deelnemers aan deze vergadering een goede indruk geeft van hun prestaties en die ook de missie dekken. Het gevangeniswezen kent een traditie dat veel informatie wordt geregistreerd. Daardoor wensten de sectordirectie en de inrichtingsdirecteuren slechts op een enkel punt nieuw te ontwikkelen metingen te introduceren.

4 Vergelijkbaarheid

Een bekend obstakel bij de vergelijking en beoordeling van prestaties is de mogelijke (on)vergelijkbaarheid van organisaties (Gaes *et al.*, 2004). Binnen het gevangeniswezen is dit opgelost door hiervoor statistisch te corrigeren. Tijdens de al genoemde expertmeeting is nagegaan in hoeverre de uiteindelijk geselecteerde prestatie-indicatoren¹⁰³ onder invloed staan van factoren waarop inrichtingsdirecteuren zelf geen invloed hebben. De mate waarin gewelddadig gedrag voorkomt in een inrichting (een van de prestatie-indicatoren) hangt bijvoorbeeld af van de aard van de gedetineerdenpopulatie en van het te voeren regime. Deze zaken zijn echter ‘gegeven omstandigheden’ voor de directie van een inrichting. Aan de hand van data voor alle inrichtingen is de statistische samenhang bepaald tussen het aantal geregistreerde geweldsincidenten enerzijds en gebouw- en regimekenmerken anderzijds.¹⁰⁴ Hiermee kan voor elke inrichting een verwachte score worden uitgerekend. Het verschil tussen de verwachte score en de daadwerkelijk gerealiseerde score benadert in sterkere mate de prestatie per inrichting.¹⁰⁵

Figuur 2 geeft als voorbeeld de resultaten op de prestatie-indicator ‘percentage ziekteverzuim personeel’ in een willekeurig jaar. De blauwe staven laten de gerealiseerde scores zien. Deze representeren de resultaten afkomstig uit het managementinformatiesysteem van het gevangeniswezen. Op de linker-as valt af te lezen wat de gerealiseerde score is: inrichting A scoort bijvoorbeeld zes procent ziekteverzuim. De rode lijn geeft de landelijk gemiddelde score van alle inrichtingen aan: iets boven de acht procent. De verkleurende lijn brengt de zogenoemde residu-score in beeld: het verschil tussen de gerealiseerde score en de verwachte score. De verwachte score is statistisch bepaald aan de hand van de niet-beïnvloedbare factoren zoals regime, gebouw en meerpersoonscelgebruik. Door de gerealiseerde score van de verwachte score af te trekken valt te concluderen of een inrichting beter of slechter scoort dan verwacht; op de rechter-as van figuur 2 is af te lezen wat de residuscore is.¹⁰⁶ De best scorende inrichting is A: zij scoort vier procent minder ziekteverzuim dan verwacht. De ranking in de figuur is gebaseerd op de residuscore. Hierdoor is niet noodzakelijkerwijs de inrichting met het laagste ziekteverzuim op nummer 1 aan de linkerzijde te vinden.

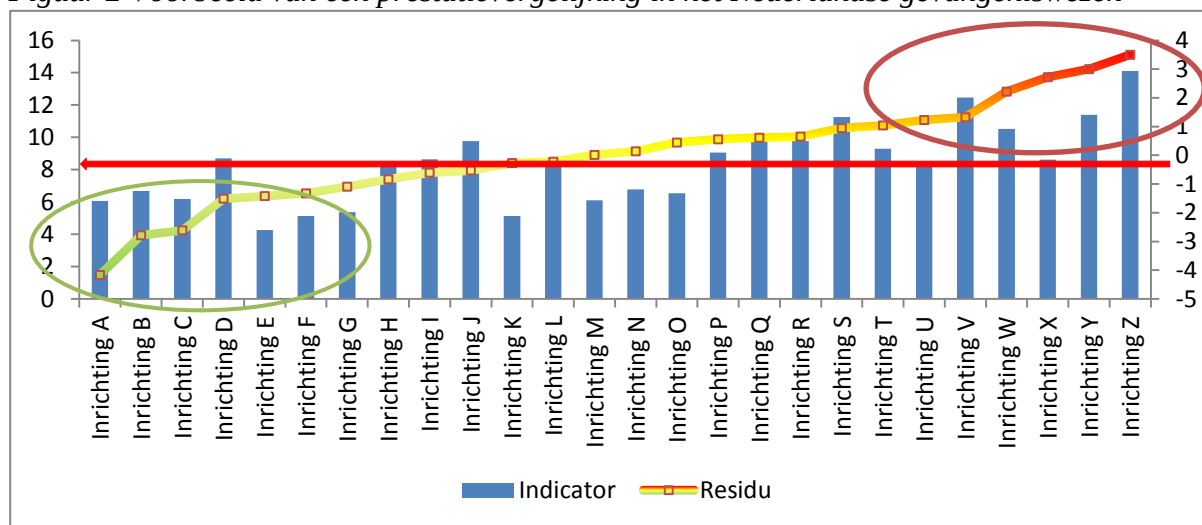
¹⁰³ Er zijn negen kernindicatoren geselecteerd, te weten fysieke geweldsincidenten tegen personeel, fysieke geweldsincidenten naar medegebeteneerden, budgetbeheersing, ziekteverzuim personeel, integriteitschendingen, personeelsgesprekken, mobiliteit, detentie & re-integratieplan en gegrond verklaarde klachten. Het gaat niet om een vaststaande set indicatoren, in de loop van de tijd kunnen prioriteiten verschuiven en andere indicatoren worden geselecteerd.

¹⁰⁴ Voor welke factoren wordt gecorrigeerd verschilt per indicator. Bij geweldincidenten bepaalden de experts dat gecorrigeerd dient te worden voor capaciteit, bezettingsgraad, meerpersoons-celgebruik, ratio personeel-gedeteneerden, bouwmodel en regime. De totaal verklaarde variantie van de regressiemodellen verschilt per indicator, maar varieert tussen de tien procent en vijftig procent.

¹⁰⁵ Zie voor een gedetailleerde methodologische verantwoording Molleman en Van der Heijden (2013).

¹⁰⁶ Er is gekozen om het absolute verschil in scores weer te geven, omdat bij gebruikerstests onder managers bleek dat wanneer het verschil in een percentage van de verwachte score werd uitgedrukt interpretatieverschillen ontstonden vanwege de verschillende ‘grootheden’ op de assen in de grafiek. Er is ook niet gekozen voor afzonderlijke grafieken of tabellen, omdat gebruikers dan te veel informatie aangeboden kregen en niet tijdig focus kregen op het doel van het instrument (een proces van leren en verbeteren ingaan).

Figuur 2 Voorbeeld van een prestatievergelijking in het Nederlandse gevangeniswezen



In de grafiek is de residuscore weergegeven met een lijn die van kleur wijzigt; lopend van groen via geel naar rood. De lijn is groen bij inrichtingen die significant beter scoren dan verwacht, geel als de score is zoals verwacht, en rood als de score slechter is dan verwacht. De directeur van de goed scorende inrichting (die inrichtingen zijn te vinden in de groene cirkel) kan op deze manier hulp bieden bij de aanpak van ziekteverzuim aan de directeuren van minder scorende inrichtingen (in de rode cirkel). Doordat statistisch rekening is gehouden met gegeven omstandigheden, die zijn geselecteerd door degenen waarover de prestatiemetingen gaan (inrichtingsdirecteuren), ontstaat meer vertrouwen in de prestatievergelijking. Inrichtingsdirecteuren vinden dat de weergave in hogere mate hun prestaties representeert. Zij zijn dan ook in hogere mate bereid verantwoording over hun prestaties aan de sectordirectie af te leggen dan voorheen het geval was, toen uitsluitend ruwe scores werden gebruikt.

5 Beïnvloedbaarheid

Vervolgens komt het erop aan dat de resultaten van de benchmark leiden tot acties en maatregelen. Hoe kunnen minder presterende organisaties stappen in de goede richting maken? Hoe kunnen beter presterende organisaties daarbij helpen? Besloten is om de aansturing van de inrichtingen anders in te richten. Voorheen werden lange individuele gesprekken gevoerd tussen de sectordirecteur en een inrichtingsdirecteur. Nu organiseert de sectordirectie periodiek plenaire besprekingen van de prestatievergelijkingen. Daarbij staat het leren van elkaar en het zoeken naar verbeteracties voorop. Doordat in de vergelijkingen zo goed mogelijk is gecorrigeerd voor niet-beïnvloedbare factoren, wordt aangenomen dat de prestatieverschillen die resteren beïnvloedbaar zijn. De sectordirectie en de inrichtingsdirecteuren gaan samen in gesprek hoe verbeteringen tot stand kunnen komen.

Om de effectiviteit van dit proces te waarborgen is een aantal spelregels opgesteld. Allereerst legt de sectordirectie de vertrouwensbasis door te verklaren dat de manier van werken gericht is op leren en verbeteren; en dus niet op afrekenen. De sectordirectie stuurt op de ontwikkeling van lerend vermogen en niet op het absolute resultaat. Dit betekent niet dat de methodiek vrijblijvend is. Als inrichtingen in de loop van de tijd geen positieve ontwikkelingen kunnen laten zien, dan grijpt de sectordirectie in.

Een tweede spelregel is dat voorafgaand aan een plenaire bijeenkomst iedere inrichtingsdirecteur de prestatievergelijkingen analyseert – meestal samen met zijn *business*

controller. Hij bereidt de presentatie van eigen *good practices* voor en formuleert hulpvragen aan collega's. Zodoende komen aanbod en vraag samen.

Afwijkende prestaties, zo luidt de laatste spelregel, vormen niet noodzakelijkerwijs aanleiding voor acties en maatregelen. Een incidenteel afwijkend resultaat moet niet tot onnodig veel ophef leiden. Bij een aannemelijke verklaring voor de afwijkende score, volstaat uitleg. Structurele oorzaken van afwijkende scores vormen echter uitdrukkelijk aanleiding voor bespreking in het plenair overleg. Overigens kunnen ook gemiddelde prestatiescores aanleiding zijn voor verbeterplannen. Het ambitieniveau is niet noodzakelijkerwijs het landelijk gemiddelde.. Directeuren kunnen bijvoorbeeld de ambitie hebben om bij de drie best presterende inrichtingen te horen.

De sectordirectie organiseert elke vier maanden plenaire sessies. Hiermee volgt zij het ritme van de interne P&C-cyclus. Zo kan ook eenvoudig de ontwikkeling in prestatiescores gevolgd worden. Inspanningen, zoals implementatie van *good practices*, dienen te leiden tot verbeterde prestatiescores. Verbeteren ondermaatse scores niet, dan moet een nieuwe analyse leiden tot kennelijk meer geëigende maatregelen. Als een *good practice* goed heeft uitgepakt in de ene organisatie, is dat geen garantie voor succes in een andere organisatie.

6 Recente ervaringen

Sinds 2014 gebruikt het gevangeniswezen benchmarking actief als instrument voor de ondersteuning van de P&C-cyclus. Waarom gebeurde dit al niet eerder? In de praktijk blijken het creëren van draagvlak en de vormgeving en invoering van dit instrument een parcours dat de nodige heuvels kent. Een beschrijving van de manier waarop het gevangeniswezen dit proces heeft doorlopen, levert leerpunten op voor organisaties die overwegen de methode te gaan gebruiken. Hoe is het gelukt om benchmarking als een geaccepteerde basis van de P&C-cyclus te laten functioneren?

De sectordirectie heeft er destijds voor gekozen benchmarking stapsgewijs als instrument in te voeren. Dit was van essentieel belang, omdat aanvankelijk twijfel bestond onder inrichtingsdirecteuren of de methode wel tot robuuste vergelijkingen kan leiden. Om deze twijfel weg te nemen is in 2013 eerst een pilotversie gemaakt. Door het tonen van deze proefresultaten ontstond enthousiasme en draagvlak. De conclusie was: de methode is (nog) niet perfect, maar zij biedt mogelijkheden. Uitdagingen lagen bij de keuze van de set met prestatie-indicatoren, de datakwaliteit en de dataverzameling. Welke stappen zijn ondertussen doorlopen bij het zoeken naar oplossingen?

De verzameling en ontsluiting van de benodigde gegevens is centraal gehouden. Zo wordt geprobeerd de uniformiteit en reproduceerbaarheid van de data te waarborgen. Bestaande managementinformatiesystemen zijn hierbij leidend. Ontstaat discussie over de juistheid van gegevens, dan vindt op centraal niveau aanpassing plaats. De directie gevangeniswezen baseert zich dus niet op administraties die de inrichtingen soms afzonderlijk bijhouden. Van belang is dat de inrichtingen de centrale gegevensbron erkennen en gebruiken. Tevens moeten zij investeren in de kwaliteit en compleetheid van aangeleverde data.

Verder is van cruciaal belang dat iemand in de organisatie bereid is vuile handen te maken en niet bang is flink wat voorbereidend werk te verzetten. Om benchmarking tot een succes te maken, is het nodig om de datasystemen tot in de finesses te doorgronden en lastig veranderbare registratiemethoden te wijzigen. Bij de dataverzameling binnen het gevangeniswezen moesten veel problemen worden opgelost. Een voorbeeld is dat managementinformatie uit verschillende systemen komt. Voor financiële informatie, personele informatie en informatie op het terrein van veiligheid/re-integratie heeft het gevangeniswezen los van elkaar opererende systemen. In die systemen zijn de indeling en benaming van afdelingen in de loop der jaren uiteen gaan lopen. Hierdoor is het verband tussen de resultaten op het terrein van personeel, financiën, veiligheid/re-integratie pas te

leggen via een ‘vertaaltabel’. Daarin is gedefinieerd wat een afdeling en een inrichting precies zijn. Bij het ontwikkelen van een dataset die gaat over 29 inrichtingen met ongeveer 300 afdelingen betekende dit een fikse klus. Andere ervaren problemen liggen op het gebied van definitieverschillen, het organisatieniveau waarop gegevens worden geregistreerd en hiaten in de registratie. Ogenschijnlijk kleine fouten kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de ranking in een prestatievergelijking.

Vervolgens is het van belang niet te lang te wachten om prestatievergelijkingen te gaan presenteren. Hier geldt niet ‘bezint eer gij begint’, want dan wordt benchmarking niet gemakkelijk een systeem waar doorlopend actief mee gewerkt wordt. Het snel laten zien van de eerste resultaten levert op dat directeuren de werking van de methode zien en enthousiast raken. Bovendien maakt een snelle start transparant waar nog verbeterpunten zitten als het gaat om definiëring, kwaliteit en verzameling van gegevens. Die punten staan dan direct op de agenda.

Toen bovenstaande drie stappen – (1) de bepaling van prestatie-indicatoren, (2) het inregelen van centrale dataverzameling en het gladstrijken van oneffenheden in registraties, en (3) de presentatie van eerste (pilot)resultaten – waren gezet, kon het gevangeniswezen starten om benchmarking als basis van de P&C-cyclus te laten functioneren. Na afloop van elke viermaandsperiode worden de prestatievergelijkingen gemaakt en zijn onderlinge vergelijkingen tussen inrichtingen mogelijk. Inrichtingsdirecteuren gaan dan met elkaar het gesprek aan over de achtergrond van de resultaten en zoeken samen naar *good practices*. Hiervan wordt een verslag gemaakt en verspreid. De sectordirectie heeft ervoor gekozen de bijeenkomsten per regio (het gevangeniswezen kent drie regio’s) te organiseren om de groepsgrootte beheersbaar te houden. De verslaglegging van de sessies wordt wel landelijk gedeeld om de mogelijkheid van bovenregionale leer- en verbetermogelijkheden open te houden.

Nu het systeem functioneert, wordt het ook mogelijk de ontwikkeling van de resultaten van de sector plus de inrichtingen te monitoren in de tijd. Navraag bij verschillende inrichtingsdirecteuren wijst erop dat de eerste ervaringen positief zijn. Het zelfsturend vermogen van de penitentiaire inrichtingen lijkt te verbeteren. De sturingsmogelijkheden¹⁰⁷ van de sectordirectie zijn toegenomen, doordat de prestatiemetingen beter de prestaties representeren. De inrichtingsdirecteuren worden zo meer geprikkeld over de muren van hun eigen inrichting heen te kijken en te leren van elkaar. Met de beschreven ontwikkelingen blijkt benchmarking een geschikte manier om een P&C-cyclus meer te laten zijn dan alleen een verantwoordingsinstrument. Het stimuleert tevens een lerende organisatie die is gericht op prestatieverbetering.

7 **Bredere toepassing**

De gepresenteerde werkwijze is breder toepasbaar en kan nut hebben voor andere organisaties. In veel onderdelen van de overheidsorganisatie leeft namelijk de discussie over de vergelijkbaarheid en beïnvloedbaarheid van prestaties. Omdat collectief gefinancierde organisaties zich moeten verantwoorden over de ingezette publieke middelen, zijn prestatiemetingen nuttig en nodig. Met benchmarking is het mogelijk om deze metingen te gebruiken voor de ontwikkeling van lerend vermogen en niet alleen voor verantwoording: budgettering en controle. Dat leert de ervaring die recent is opgedaan bij het

¹⁰⁷ Het gaat hierbij om het sturen op ‘leren en verbeteren’. Sanctioneren door bijvoorbeeld het korten van inrichtingsbudgetten komt pas in beeld als bij herhaling geen inspanningen worden geleverd om te leren en te verbeteren. Bij de recente sluiting van inrichtingen heeft dit leer- en verbeterinstrument dan ook geen rol gespeeld (zaken als de regionale functie van de inrichting, de bestemming en ouderdom van gebouwen speelden daarbij wel een belangrijkere rol).

gevangeniswezen. Voor succesvolle toepassing van de benchmarkmethode is op basis van onze praktijkervaring een aantal succesfactoren te benoemen.

De eerste en belangrijkste succesfactor is dat de gebruikers (tevens gegevensleveranciers) invloed kunnen uitoefenen op de invulling die de methode krijgt. Zo kan het vereiste draagvlak ontstaan. Concreet gaat het om de selectie van prestatie-indicatoren, het identificeren en expliciet maken van niet-beïnvloedbare factoren, en de spelregels tussen sectordirectie en velddirecteuren. Deze aanpak vergroot de kans op actief gebruik van de benchmark, waarmee doelen zoals leren en verbeteren worden gerealiseerd.

Ten tweede is van belang zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande meet- en registratiesystemen. De introductie van benchmarking vraagt genoeg van de organisatie en nieuwe inspanningen roepen weerstand op. Vaak zijn verschillende, bestaande gegevensbronnen geschikt of met kleine aanpassingen geschikt te maken voor de beoogde prestatiemeting. Daarnaast voorkomt transparant rapporteren over hoe prestatiemetingen tot stand komen dat weerstand ontstaat: welke bronnen zijn gebruikt en welke analysestappen zijn gevolgd? Cijfers moeten in hun context worden geïnterpreteerd. Benchmarking is een instrument om het lerend vermogen van de organisatie te ontwikkelen en niet om met deelgenoten af te rekenen. Anders neemt de kans op perverse effecten van prestatiemeting toe – denk aan creatief boekhouden en kortetermijndenken.

Ten derde en tot slot. Bij de meting van prestaties worden zowel vermijdbare als onvermijdelijke fouten gemaakt, die validiteit en betrouwbaarheid van de cijfers aantasten. Daardoor geven prestatie-indicatoren slechts een indicatie van de prestaties. Voortdurend blijven meten en vergelijken van prestaties zijn de stormlantaarnen, die het pad verlicht tijdens de permanente zoektocht naar verbetermogelijkheden in een organisatie.

Toon Molleman
Marja ter Horst

* De eerstgenoemde auteur is onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De tweede auteur is business controller bij het ministerie van Financiën/directoraat-generaal Belastingdienst en was voorheen werkzaam als business controller gevangeniswezen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

LITERATUUR

- Coles, Jerilyn W., Victoria B. Williams, en Nilanjan Sen (2001), An examination of the relationship of governance mechanisms to performance, *Journal of Management*, 27(1), 23-50
- Gaes, Gerald G., Scott D. Camp, Julianne B. Nelson, en William G. Saylor (2004), *Measuring Prison Performance. Government Privatization & Accountability*, California: AltaMira Press
- Molleman, T., en P.G. van der Heijden (2013), A Method to Deal with Dissimilar Circumstances of Public Organizations in Performance Comparisons: Evidence from Dutch Prisons, *Public Administration Research*, 2(2), 1-14
- Pidd, M. (2012), *Measuring performance of public services. Principles and practice*, Cambridge: Cambridge University Press
- Poister, T.H. (2003), *Performance Measurement in Public and Nonprofit Organizations*, Los Angeles: John Wiley

- Poister, T.H. (2010), Performance Measurement: Monitoring Program Outcomes, in: J.S. Wholey, H.P. Hatry, en K.E. Newcomer (red.). *Handbook of Practical Program Evaluation*, 3rd Edition, San Francisco: Jossey-Bass
- Senge, Peter M. (2014), *The Dance of Change. The challenges to sustaining momentum in a learning organization*, New York: Random House LLC
- Talbot, C. (2010), *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public domain*, Oxford: Oxford University Press