



Bloed, zweet en tranen

De zwaarste recessie van na de oorlog raakt de overheidsfinanciën hard, niet alleen in 2009 en 2010, maar ook in de periode daarna. De handhaving van de begrotingsregels roept vraagtekens op. Het is belangrijk dat politici een transparante koers uitstippelen om de overheidsfinanciën op middellange termijn weer op orde te krijgen.

Dit jaar krimpt het bruto binnenlands product (bbp) volgens de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB) met bijna vijf procent. Het CPB verwacht dat de economische situatie in de tweede helft van dit jaar en in 2010 zal verbeteren, onder invloed van de aantrekkende wereldhandel. Particuliere consumptie en investeringen blijven echter ook komend jaar nog dalen. Per saldo groeit het bbp in 2010 niet. De werkloosheid reageert met vertraging op de crisis en verdubbelt tot meer dan 600.000 personen. Achter de totaalcijfers voor de arbeidsmarkt gaan uiteenlopende sectorale ontwikkelingen schuil. Het aantal ambtenaren groeit licht en in de gezondheidszorg neemt de werkgelegenheid in 2009 en 2010 zelfs met in totaal 43.000 arbeidsjaren toe. Harde klappen vallen tegelijkertijd in de marktsector. Daar gaan circa 400.000 arbeidsjaren verloren.

Totaalbeeld collectieve financiën

Zoals te doen gebruikelijk, laat het CPB zich in zijn macro-economische verkenning voor het jaar 2010 niet uit over de vooruitzichten voor de langere termijn. De onzekerheden waarmee die zijn omgeven zijn dit keer ongebruikelijk groot. Bij alle onzekerheid over de te verwachten economische ontwikkeling staat het wel vast dat de Grote Recessie (Van Ewijk en Teulings, 2009) de overheidsfinanciën hard raakt, niet alleen in 2009 en 2010, maar ook in de periode daarna. Tabel 1 vat het beeld van de collectieve financiën samen. Na drie jaren met een overschot toont de begroting dit jaar naar verwachting een tekort van 4,6 procent bbp, dat in 2010 verder oploopt tot boven de zes procent van het bbp. Deze hoge begrotingstekorten ontstaan primair doordat het kabinet ervoor kiest de automatische stabilisatoren voluit te laten werken. De recessie leidt tot aanzienlijk tegenvallende ontvangsten uit belasting- en premieheffing en sterk oplopende uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rente. Beleidsmakers berusten hierin. Zodoende wordt in beide jaren samen voor ruim zestig miljard euro automatisch gestimuleerd. De werking van de automatische stabilisatoren wordt versterkt door een pakket discretionaire stimulerende maatregelen,

FLIP DE KAM

Honoraire hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

met extra uitgaven en lastenverlichting, waarmee in 2009 bijna drie miljard en in 2010 ruim vier miljard euro is gemoeid. Het CPB (2009a) constateert dat zodoende het leeuwendeel van het bbp-verlies wordt geabsorbeerd in de overheidsbegroting. Dit verklaart, samen met de daling van de kapitaalinkomensquote, dat de particuliere koopkracht over 2009 en 2010 gemiddeld genomen nog toeneemt, terwijl het nationaal inkomen met vijf procent krimpt. Daarnaast dragen nog andere factoren bij aan de verslechtering van het begrotingssaldo: tegenvallende gasbaten en oplopende tekorten van gemeenten en provincies. Door het expansieve begrotingsbeleid en de daling van het bbp (noemereffect) loopt de schuldquote op van 46 procent bbp in 2007 tot 66 procent bbp in 2010 (figuur 1).

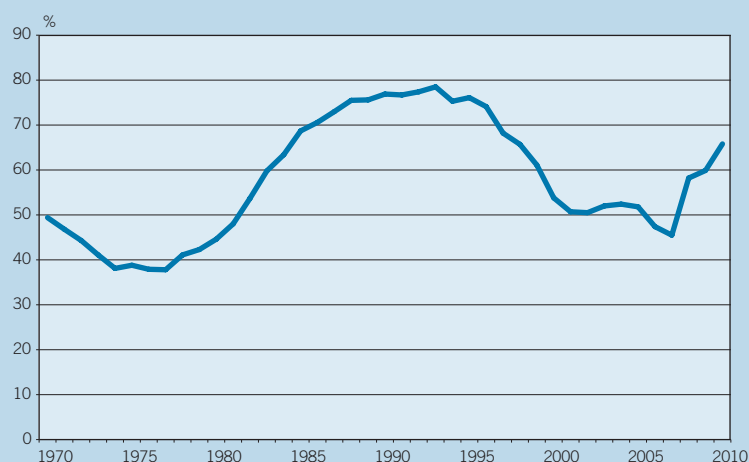
In amper twee jaar tijd zwelt de bruto schuld van de overheid op met 123 miljard euro. De schuldquote geeft een onvolledig beeld van de financiële positie van de overheid. Een deel van de schuldaanwas (47 miljard euro) valt te verklaren, doordat de overheid de financiële sector is bijgesprongen. Tegenover deze interventies verwierf de staat waardepapier en vorderingen. Nadat in de toekomst de opgebouwde deelnemingen tegen verkrijgingswaarde zijn verkocht en verstrekte leningen zijn afgelost, daalt de overheidsschuld weer met acht procent van het bbp. Onzeker is overigens of, wanneer en in welke mate de centrale overheid kan incasseren. Los van de ondersteuning van de financiële sector zijn de financieringstekorten van de collectieve sector in 2009 en 2010 verantwoordelijk voor de oploop van de overheidsschuld. Het feitelijke begrotingssaldo wordt mede beïnvloed door de stand van de conjunctuur. Aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het zogenaamde robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. In het jaar waarin het kabinet aantrad (2007) bedroeg het robuuste tekort 1,4 procent (CPB, 2009b). Nadien is het aanzienlijk toegenomen. Op dit moment is het, gegeven de optater die de economie heeft gekregen, volgens het CPB extreem lastig om de waarde van het structurele begrotingssaldo te bepalen. Hoewel de gepresenteerde trend van het structurele saldo dus omzichtig moet worden geïnterpreteerd, kan de oploop van het tekort niet uitsluitend op het conto van de crisis worden geschreven. De onderliggende trend is dat de overheidsuitgaven, en met name de rentelasten en de zorguitgaven, sneller stijgen dan de belastingontvangsten. De verslechterende houdbaarheid van de overheidsfinanciën onderstreept de noodzaak van drastische maatregelen om het huishoudboekje van de collectieve sector op orde te brengen.

Aanpassing regeerakkoord

Afgelopen maart kwam het kabinet in antwoord op de crisis met een Aanvullend Beleidsakkoord. Dit

Figuur 1

Schuld van de collectieve sector, 1970–2010 (in procenten van het bbp).



Bron: Tweede Kamer, 2009–2010

bevat afspraken om op korte termijn de economie te stimuleren en vanaf 2011 een begin te maken met het herstel van de overheidsfinanciën.

Ten eerste hoopt het kabinet in 2011 liefst 3,2 miljard euro te besparen. Het neemt aan dat de vakbonden zich bij cao-onderhandelingen uitermate terughoudend opstellen. De veronderstelde nominale nullijn voor nieuwe cao's werkt door naar de ambtenarensalarissen en via de koppeling naar de sociale uitkeringen. Het besef dringt nu door dat deze besparing niet geheel gerealiseerd zal worden. Terwijl het kabinet een half jaar geleden voor 2010 hoopte op een contractloonsstijging van een half procent, is in de begroting voor het komend jaar op grond van voortschrijdend inzicht en in overeenstemming met de raming van het CPB uitgegaan van een stijging van de cao-lonen van anderhalf procent. De hiermee verband houdende tegenvaller van 1,2 miljard euro is in de begrotingscijfers verwerkt en brengt handhaving van de begrotingsdiscipline in de verdrukking. Als de huidige loonontwikkeling zich voortzet, ontstaat bij de voorbereiding van de begroting voor 2011 een groot budgettair probleem, gegeven het uitgangspunt van een meerjarige nominale nullijn voor de lonen in de marktsector. In dat geval zal het kabinet bezien welke maatregelen noodzakelijk zijn.

Ten tweede zijn nu al maatregelen vastgelegd om het tekort in 2011 met 1,8 miljard euro terug te dringen. Door bestuursakkoorden met gemeenten en provincies worden de overdrachten aan decentrale overheden met 1 miljard euro beperkt. De nog resterende 0,8 miljard euro is gevonden via een allegaartje van kleine postjes op de rijksbegroting, zoals versobering van de bedrijfsvoering en een arbeidsproductiviteitskorting. Het realiteitsgehalte van dit type maatregelen lijkt niet altijd even groot te zijn. De kennelijke onmacht van de centrale overheid om de eigen financiële huishouding op orde te krijgen blijkt verder uit het feit dat het Rijk volgend jaar de begrotingsdiscipline schendt.

Tabel 1

Collectieve sector (in procenten van het bbp).

	2008	2009	2010
Collectieve uitgaven	45,9	49,6	51,0
Belastingen en premies	39,1	38,3	38,3
Overige ontvangsten	7,6	6,8	6,4
Collectieve ontvangsten	46,7	45,1	44,7
Begrotingssaldo	0,7	-4,6	-6,2
Robuust saldo¹	-2,6	-6,6	-4,8

¹ Gezuiverd voor stand conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau, 2009a

De begroting voor 2010 wordt al met al slechts in beperkte mate door het Aanvullend Beleidsakkoord geraakt. Het discretionaire begrotingsbeleid is volgend jaar vrijwel neutraal (CPB, 2009a). Forse bezuinigingen of lastenverzwaringen zouden het broze economisch herstel immers frustreren.

Begrotingsdiscipline

In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Als uitvloeisel daarvan zijn aan het begin van de kabinetsperiode voor elk van de jaren 2008–2011 uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en de collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettaire Kader Zorg, BKZ). Een aantal uitgaven, samen goed voor omstreeks 35 miljard euro, is volgens de begrotingsregels niet relevant. Het gaat met name om de rentelasten van het Rijk, de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de zorgtoeslag.

De drie budgettaire kaders worden jaarlijks aangepast voor de actuele prijsontwikkeling van de nationale bestedingen (pnb). Stel, bij het opstellen van de kaders tijdens de kabinetsformatie is gerekend met een voor de overheid relevante jaarlijkse stijging van lonen en prijzen met drie procent en een prijsstijging pnb van twee procent. Gaande de kabinetsperiode blijken door de overheid betaalde lonen en prijzen in een bepaald jaar met vier procent te stijgen, terwijl de pnb zich conform het uitgangspunt ontwikkelt. Dan is er sprake van een ruilvoetverlies voor de schatkist, omdat onder de met twee procent opgehoogde kaders, gegeven de sterkere loon- en prijsontwikkeling, minder ruimte is. Omgekeerd boekt de minister van financiën ruilvoetwinst, wanneer lonen en prijzen in de collectieve sector in een bepaald jaar achterblijven. Treden de uitgaven buiten een van de afgesproken kaders, dan moet het kabinet aanstonds maatregelen treffen. Compensatie van een overschrijding is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen. Afgelopen voorjaar heeft het kabinet de spelregels voor de begroting aangepast. Alle uitgaven in verband met het stimuleringspakket, de werkloosheidsuitgaven en ruilvoetmutaties zijn buiten de kaders gebracht. Door deze nadere afspraken is het kader voor 2009 opgerekt met liefst 5,8 miljard euro, voor 2010 zelfs met 6,6 miljard euro. Desondanks toont de rijksbegroting voor 2010 een overschrijding van het budgettaire kader van 0,6 miljard euro (tabel 2). De sector SZA loopt vrijwel glad. Het kabinet gaat ervan uit dat de begrotingsdiscipline valt te handhaven door een onderschrijding van het BKZ met 0,65 miljard euro. Hierbij valt op dat het CPB voor alle in tabel 2 verwerkte jaren een overschrijding van het uitgavenkader rapporteert, hoofdzakelijk doordat het planbureau bij de zorguitgaven minder besparingswinsten inboekt voor de maatregelen van het kabinet. Dit getuigt van werkelijkheidszin, want oudere miljoenennota's leren dat het BKZ sinds 2004 jaar in jaar uit wordt overschreden, soms zeer fors. Behalve in 2002 werden deze overschrijdingen ruimschoots goedge maakt door onderschrijdingen op de rijksbegroting in enge zin en bij het SZA. Daarvan is komend jaar nu juist geen sprake, terwijl een hernieuwde overschrijding van het BKZ gezien de ervaringen uit het verleden in de rede ligt.

Tabel 2

Begrotingsdiscipline (afwijkingen in euro).

	2008	2009	2010
Ministerie van Financiën (× miljoen euro)			
Rijksbegroting in enge zin	124	125	596
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	-393	-441	22
Budgettaire Kader Zorg	410	323	-656
Over-/onderschrijding (volgens Financiën)	-107	7	-39
Centraal Planbureau (× miljard euro)			
Rijksbegroting in enge zin	-¼	0	½
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	-¼	-¼	0
Budgettaire Kader Zorg	¾	¾	-¼
Overschrijding (volgens CPB)	¼	½	¼

Bron: Centraal Planbureau, 2009a; Tweede Kamer, 2009–2010

Beeld voor de middellange termijn

Bij zijn start mikte het kabinet op een structureel overschot op de begroting van een procent bbp. De crisis maakt deze doelstelling volstrekt onhaalbaar. Nu wordt een structureel tekort van bijna vijf procent voorzien (tabel 1). Zelfs wanneer de economie zich herstelt en weer groeit met twee procent per jaar, verbetert het tekort op de begroting nauwelijks en blijft de schuld verder oplopen. Voor 2011 wordt een tekort van 33 miljard euro geraamd. De vooruitzichten voor de daaropvolgende kabinetsperiode 2012–2015, zoals die in de miljoenennota worden gepresenteerd, zijn ontstellend. Hoe het tekort zich ontplooit hangt mede af van de gang van zaken in de nationale economie. Bij een hogere bbp-groei brengen de belastingen meer op en is minder geld nodig voor uitkeringen aan werklozen. Het tekort valt hierdoor lager uit.

Omdat hoogst onzeker is welke kant het met de economie opgaat, presenteert de minister van financiën in de miljoenennota drie scenario's. De financiële onderbouwing van de meest recente regeerakkoorden gaat uit van een trendmatige groei van twee procent per jaar. Hervindt Nederland dit groeipad, dan vermindert het begrotingstekort nauwelijks. In 2015 komt het uit tussen vier en zes procent van het bbp. Zelfs bij een economische groei van drie procent per jaar ligt het tekort in 2015 nog altijd tussen twee en vier procent. Gegeven de onzekere vooruitzichten bestaat ook een reële kans dat de groei lager uitvalt. Uitgaande van een procent economische groei per jaar loopt het tekort op tot tussen zes en acht procent. Dit komt overeen met een gat in de begroting van 2015 tussen 34 en 46 miljard euro (figuur 2).

Het valt te betreuren dat het kabinet voor deze cruciale analyse, nadien van regeringswege gekarakteriseerd als een grove inschatting, zo weinig plaats in de miljoenennota inruimt. De onderliggende becijferingen en daarbij gehanteerde uitgangspunten en aannames zijn essentieel voor de uitkomsten. Een deel van die vertrekpunten is waarschijnlijk vatbaar voor discussie. De transparantie en het maatschappelijk debat zijn er mee gediend dat het ministerie van Financiën dit materiaal beschikbaar maakt. Met het oog op de geschilderde catastrofale vooruitzichten stelt het kabinet twintig commissies in die gaan studeren op mogelijkheden om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen, via ingrijpende beleidsaanpassingen op zulke uiteenlopende terreinen als wonen, onderwijs, zorg, defensie en ontwikkelingssamenwerking. De opdracht is via heroverweging van het bestaande beleid in de loop van het tweede kwartaal van 2010 te komen met voorstellen voor bezuinigingen. Daarbij dient voor elk beleidsveld ten minste een verplichte variant te worden ontwikkeld met een structurele omvang van twintig procent van de netto uitgaven, inclusief fiscale subsidies, in 2010.

Het zal wel tegen de zomer lopen voordat de gevraagde rapporten op tafel liggen. Welke bedragen

via de meest grimmige bezuinigingsvariant (min twintig procent) zijn te besparen, valt merkwaa- digerwijs niet uit de miljoenennota op te maken. Bijlage 6 van de nota somt het taakgebied van elke commissie op, maar hoe veel belastinggeld met elk beleidsterrein is gemoed blijft daar onvermeld. Uit de antwoorden op Kamervragen over de miljoenen- nota blijkt dat het bij de heroverwegingen in totaal om 175 miljard euro gaat. De grimmige varianten samen zouden dus voor 35 miljard euro aan bespa- ringsmogelijkheden in beeld moeten brengen. Het verleden leert dat de commissies moeite zullen hebben hun karwei naar behoren te klaren. In de eerste helft van de jaren tachtig werden jaarlijks her- overwegingen uitgevoerd. Aanvankelijk verliep deze grote operatie tamelijk succesvol, maar toen het nieuwe er eenmaal af was boden ambtenaren van de vakdepartementen in de jacht op bezuinigingen steeds inventiever tegenspel aan de collega's van het ministerie van Financiën. Tijdens de Algemene politieke beschouwingen op 16 en 17 september verweet de oppositie het kabinet gebrek aan moed en daadkracht. Voor dit verwijt valt enig begrip op te brengen. Veel wijst erop dat de coalitiepartijen onderling te verdeeld zijn om met spoed tot zaken te komen. Afgelopen februari bracht de werkgroep- Gerritse voor vijf miljard euro aan mogelijke bezuini- gingen en voor twee miljard euro aan lastenverzwa- ringen in kaart. Het kabinet had uit dit menu kunnen kiezen om na 2010 een begin te maken met de sanering van de overheidsfinanciën. Politiek draag- vlak en bestuurskracht hiervoor ontbraken. Door het gebrek aan duidelijkheid over de koers die het kabinet wil varen groeit de onzekerheid bij burgers en ondernemers. Dit vergroot de kans dat de economische groei de komende jaren bij één procent blijft steken. Zodoende veroorzaakt weifelmoedig optreden van de huidige regeringsploeg extra bud- gettaire problemen voor het volgende kabinet.

Risico's op middellange termijn

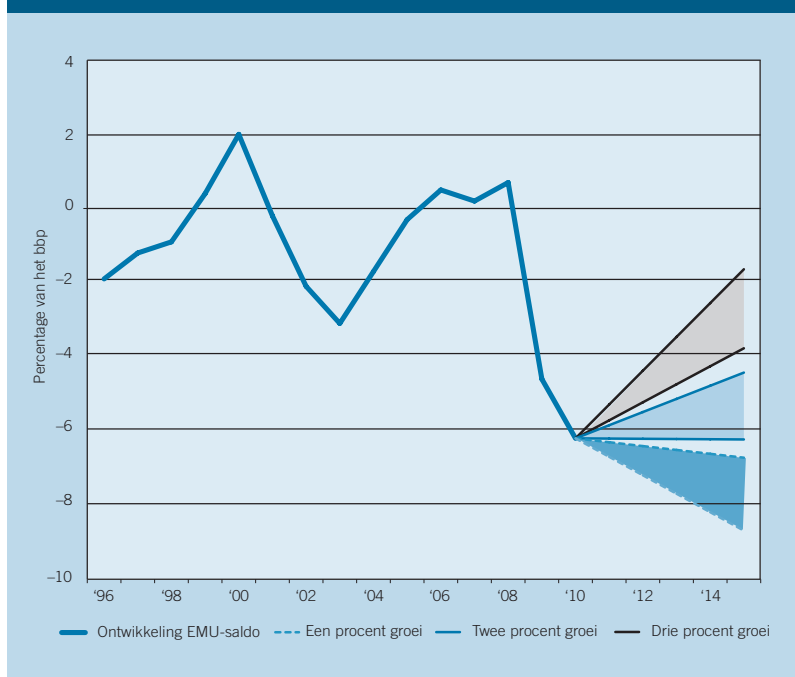
Op middellange termijn tekenen zich enkele grote risico's voor de overheidsfinanciën af.

Ten eerste is het bedrag van door de overheid ver- strekte garanties sterk toegenomen. Eind van dit jaar staat de overheid garant voor maar liefst 328 miljard euro, of 57 procent van het bbp (Tweede Kamer, 2009–2010). De sterke groei van het met garanties gemoede bedrag hangt samen met steunoperaties voor de financiële sector en pogingen de kredietver- lening aan bedrijven op gang te houden. Gegeven de nog steeds kwetsbare positie van een groot deel van het bankwezen loopt de staat een reëel risico dat een deel van de verleende garanties tot hoge uitga- ven gaat leiden.

Een volgend risico ligt besloten in de sterk gestegen bruto schuld van de overheid. Op dit moment wordt die voor een groot deel kort gefinancierd, tegen een lage rentevoet. Bij een verder stijgende schuld, als aandeel van het bbp, en een toenemende kans op inflatie nadert het moment waarop schuldeisers

Figuur 2

Begrotingssaldo bij drie groeiscenario's.



Bron: Tweede Kamer, 2009–2010

een substantieel hogere rentevergoeding gaan vragen. Wanneer het economisch herstel doorzet en de investeringen aantrekken, zal de toegenomen vraag naar krediet de rente hoe dan ook onder opwaartse druk zetten. Dit heeft grote gevolgen voor de rentelasten op de begroting, een post die andere uitgavencate- gorieën op termijn zal wegdrücken.

De beroerde uitgangspositie en de sombere vooruitzichten voor de overheids- financiën maken het belangrijk dat politici een transparante koers uitstippelen die de overheidsfinanciën op middellange termijn weer in evenwicht brengt. Ook daar ligt een risico. Het maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen lijkt voorsnog betrekkelijk beperkt te zijn. De gemiddelde burger heeft, als hij niet werkloos is geworden of zijn vermogen op de beurs heeft verspeeld, tot nu toe relatief weinig van de kredietcrisis gemerkt. Ook al hebben burgers hun totale aandelenvermogen met tientallen miljarden zien krimpen, zijn veel pensi- oenuitkeringen bevroren en verliest een groeiende groep werknemers zijn baan, in de samenleving ontbreekt voorsnog een gevoel van urgentie. De overheid vangt dit jaar en in 2010 een groot deel van de klap op, maar haar schuld en tekort kunnen niet blijven olopen. Door de onvermijdelijke sanering van de overheidsfinanciën zal de rekening van de nationale verarming uiteindelijk toch op het bord van de burgers terecht komen. De exercities van twintig in te stellen commissies maken dat de verkiezingen in 2011, of eerder, ergens over gaan, wanneer alle politieke partijen tenminste de moed opbrengen concreet aan te geven via welke ingrepen zij de overheidsfinanciën de komende jaren op orde denken te brengen.

LITERATUUR

Centraal Planbureau (2009a) *Macro Economische Verkenning 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2009b) *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ewijk, C. van en C. Teulings (2009) *De Grote Recessie*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tweede Kamer (2009–2010). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2010, 32123, nr 1.