



Een nieuwe start

Auteur(s):

Dijkhuizen, C. van

De auteur is thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën. Met dank aan Stephan Schüller en Richard Doornbosch.

A.S.Schueller@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4414, pagina 440, 19 september 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

rijksbegroting

De Nederlandse economie staat er structureel minder goed voor dan waar tot voor kort van uit werd gegaan. Om de huidige problemen het hoofd te bieden volgt het huidige kabinet in zijn beleid drie sporen.

Het afgelopen jaar leek het of de economische instituten een wedstrijdje "wie raamt de laagste groei" hielden. Vorig jaar september voorspelde het CPB nog dat de Nederlandse economie in 2003 met 1 1/2 procent zou groeien. Daarna volgde de Europese Commissie in november met een groeiraming van 0,9 procent. Het CPB kwam in december vervolgens met een raming van 3/4 procent. De Europese Commissie ging daar in april van dit jaar onderdoor met 0,5 procent. Als klap op de vuurpijl volgde in juni een raming van De Nederlandsche Bank, volgens welke de economie in 2003 zal krimpen met 0,4 procent.

Uit het dal

Het CPB verwacht dat het dieptepunt in de bbp-groeicijfers is bereikt. In de tweede helft van dit jaar zal de groei aantrekken waarmee voor dit jaar een schamele nulgroei wordt genoteerd. De groei zal volgend jaar naar verwachting uitkomen op één procent. Het recente herstel van zowel het producenten- als consumentenvertrouwen en de opgaande lijn in de beurskoersen lijken dit beeld te bevestigen. Dit neemt niet weg dat dit groeicijfer schril afsteekt tegen de ramingen voor andere Westerse landen. Zo verwacht het CPB dat de Amerikaanse economie in 2004 met 3 1/2 procent zal groeien en dat de gemiddelde groei in het eurogebied gelijk zal zijn aan 1 3/4 procent. Zelfs het internationale zorgenkinder Japan doet het met een verwachte groei van 1 1/4 procent in 2004 beter.

Niet alleen in internationaal, maar ook in historisch perspectief zijn de huidige groeiprestaties van de Nederlandse economie ondermaats. Volgens het CPB zal de jaarlijkse bbp-groei in de periode 2001-2004 gemiddeld uitkomen op 1/2 procent per jaar. Ter vergelijking: in de periode 1980-1983 bedroeg de groei gemiddeld 0,3 procent per jaar. De recente neergang is aanmerkelijk ernstiger dan de economische dip begin jaren negentig, toen de groei in een periode van vier jaar uitkwam op gemiddeld 2,1 procent per jaar.

De overheidsfinanciën zijn als gevolg van de economische neergang dramatisch verslechterd. Het kabinet pakt de problemen aan met een beleid langs drie sporen: verbetering van de overheidsfinanciën, versterking van de economie en herbezinning op de rol van de overheid, burgers en bedrijven.

Verbetering overheidsfinanciën

Met de groei is ook de financiële situatie van de overheid in sneltreinvaart verslechterd. Zonder het beleid van de afgelopen twee jaar zou het tekort in zowel 2003 als 2004 zijn uitgekomen op bijna vier procent van het bbp. De overheidsschuld zou dan, mede door de vergrijzing, in de toekomst uit de hand lopen, waardoor de betaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen in gevaar zou komen. Een zelfversterkend proces zou namelijk van start zijn gegaan, waarbij meer schuld leidt tot hogere rentelasten, die weer tot meer schuld leiden. Om dit te voorkomen is de afgelopen twee jaar besloten tot maatregelen die (netto) oplopen tot 17 miljard euro in 2007, oftewel ruim drie procent van het bbp.

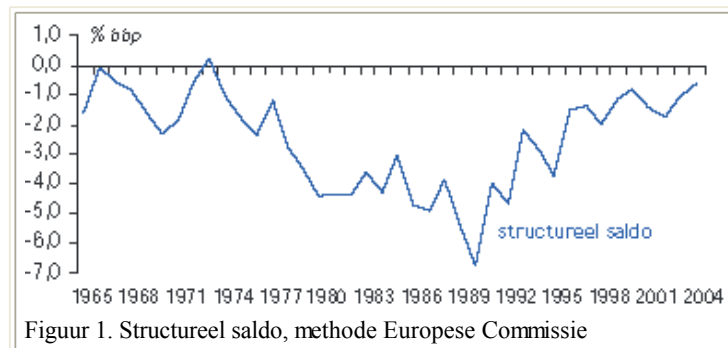
De problematische budgettaire situatie staat in schril contrast met de positieve berichten van nog maar enkele jaren geleden. Door de inspanningen van verschillende kabinetten waren de overheidsfinanciën in de jaren negentig sterk verbeterd. In 1999 werd voor het eerst sinds 1974 een feitelijk begrotingsoverschot bereikt. Op het hoogtepunt van de internet-boom leek ook het structurele begrotingssaldo (zie het tekstkader) op orde. Mede op basis van een achteraf te optimistische inschatting van het potentiële bbp, raamden zowel de Europese Commissie als het CPB voor 2001 een structureel begrotingsevenwicht¹. Voor 2002 publiceerde de Europese Commissie zelfs een structureel begrotingsoverschot van één procent van het bbp. In deze ramingen was rekening gehouden met substantiële uitgavenverhogingen en lastenverlichting voor 2001. Met de inzichten van toen leek het daarom verantwoord om de uitgaven te verhogen en de lasten te verlichten.

Het feitelijke en het structurele tekort

Het **feitelijke** tekort is het verschil tussen uitgaven en inkomsten van de overheid (rijk, sociale zekerheid en zorg) in een jaar. Het

structurele tekort is gelijk aan het tekort dat een land zou hebben als de economie zich in een evenwichtige situatie zou bevinden. Het gaat hier om het tekort dat is gecorrigeerd voor tijdelijke economische onevenwichtigheden.

Naar de huidige inzichten ziet het beeld er totaal anders uit. Het structurele begrotingstekort is in de jaren negentig weliswaar sterk verbeterd (van zeven procent van het bbp in 1990 naar één procent in 2000), maar zowel in 2001 als in 2002 was nog steeds sprake van een fors structureel tekort (zie [figuur 1](#)). Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door een tegenvallende ontwikkeling van het potentiële bbp. Zo heeft het CPB de raming voor de potentiële groei inmiddels neerwaarts bijgesteld van 2/3 procent tot twee procent². Daarnaast vielen de overheidsinkomsten meer tegen dan op grond van de groeivertraging verwacht zou mogen worden. Met de kennis van nu kan worden geconcludeerd dat de beleidsintensivering van 2001 en 2002 te omvangrijk waren.



Versterking economie

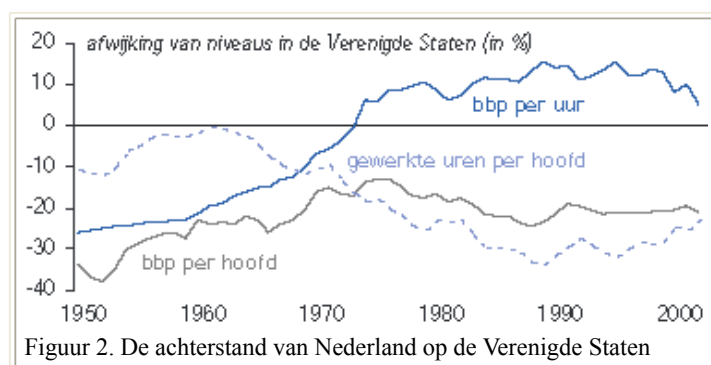
Het kabinet wil niet alleen de overheidsfinanciën op orde brengen, maar ook de Nederlandse economie versterken. De Nederlandse economie heeft op dit moment te kampen met twee grote problemen: een oplopende werkloosheid en een lage arbeidsparticipatie.

In de eerste helft van dit jaar kwamen er elke maand 14.000 werklozen bij. Dit hangt vooral samen met de snel gestegen arbeidskosten per eenheid product. Deze kosten zullen in de jaren 1997-2004 waarschijnlijk met tien procent meer stijgen dan gemiddeld in het eurogebied. Dit heeft onze concurrentiekracht verzwakt en de export gedrukt. Eind jaren negentig vielen de snel stijgende arbeidskosten nog te begrijpen vanwege de krappe arbeidsmarkt; nu jagen zij de werkloosheid verder op.

De contractlonen moeten gematigd worden om een verdere stijging van de werkloosheid te voorkomen. Het kabinet geeft hier invulling aan door de ontwikkeling van de lonen in de publieke sector en van de uitkeringen te matigen. De sociale partners zijn verantwoordelijk voor de contractloonontwikkeling in de marktsector. In 1993 werden zodanige cao's afgesloten dat de reële contractlonen in 1994 met bijna één procent daalden. Van een dergelijke omslag in de loonontwikkeling is nu nog geen sprake. De 'remweg' is daarmee nu langer dan in de jaren negentig, hoewel de economie nu in een dieper dal zit dan toen.

Arbeidsparticipatie

Een meer fundamenteel probleem vormt de arbeidsparticipatie in Nederland. Dit wordt duidelijk wanneer we de Nederlandse situatie vergelijken met die in de Verenigde Staten. [figuur 2](#) laat zien dat het Nederlandse inkomen per hoofd van de bevolking ongeveer twintig procent lager is dan in de VS. Deze achterstand wordt meer dan volledig verklaard uit een kleiner aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking. De productiviteit per gewerkt uur is zelfs hoger dan die in de VS.



De lage arbeidsdeelname in uren kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan het grote aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering. Volgend jaar zullen waarschijnlijk bijna één miljoen mensen gebruik maken van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 820.000 van een werkloosheids- of bijstanduitkering, 425.000 van een uitkering wegens ziekte en 260.000 van een vut- of ANW-uitkering. Daarmee staan volgend jaar meer dan 2 1/2 miljoen mensen aan de kant.

Een toename van de arbeidsparticipatie is van belang om een snellere potentiële groei te bereiken. Het kabinet dringt daarom de collectief gefinancierde inactiviteit terug en bevordert de arbeidsparticipatie van vooral ouderen. Hervorming van de wao en WW en afschaffing van de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen leveren hieraan een belangrijke bijdrage. De arbeidsparticipatie van laagopgeleiden wordt bevorderd door het aanpakken van de armoedeval.

Er bestaat ook behoefte aan het stimuleren van de productiviteitsgroei. Het kabinet zet daarom de komende jaren achthonderd miljoen

euro extra in voor de Nederlandse kenniseconomie. Daarnaast is het nodig om het vertrouwen van beleggers in het ondernemingsbestuur te herstellen, zodat er gemakkelijker financieringsmiddelen voor bedrijven ter beschikking komen. De code van de commissie-Tabaksblat zal hieraan bijdragen.

De publieke dienstverlening

Ook de knelpunten in de publieke sector vragen om een voortvarende aanpak. Uit een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de tevredenheid over het functioneren van de overheid sterk is afgenomen³. Meer geld is niet altijd de oplossing gebleken en heeft in sommige gevallen noodzakelijke institutionele aanpassingen zelfs vertraagd. Een kritische bezinning op de mogelijkheden én beperkingen van de overheid is nodig om de problemen aan te kunnen pakken. Enerzijds wordt snel en gemakkelijk naar de overheid gewezen om problemen op te lossen. Anderzijds is er weinig vertrouwen in diezelfde overheid en wordt gesproken over een kloof tussen burger en politiek.

De overheid heeft via publiekrechtelijke dwang in theorie een uniek instrument in handen om de maatschappelijke problemen te lijf te gaan. De overheid heeft dus de macht, maar heeft zij ook de mogelijkheden? Bovenberg, Teulings en Van Dalen signaleren dat als gevolg van informatieproblemen de kosten van overheidsingrijpen veelal worden onderschat en de baten worden overschat⁴. Het gevolg is dat de overheid te vaak ingrijpt om problemen zelf op te lossen. De overheid loopt daarbij vaak in dezelfde (informatie)-valkuilen.

Informatievalkuilen

De eerste valkuil is dat de overheid burgers exact denkt te kunnen voorschrijven wat wel en niet mag. In de praktijk passen burgers en bedrijven echter naar aanleiding van wet- en regelgeving hun gedrag aan. Deze gedragsveranderingen zijn vaak moeilijk voorspelbaar, zodat de effecten van beleid onzeker zijn. Dit is vooral in de sociale zekerheid het geval. Het kabinet kiest er daarom terecht voor de verantwoordelijkheid voor de WAO en WW meer bij de direct belanghebbenden, de werkgevers en werknemers, te leggen. Een ander probleem is dat gedetailleerde wet- en regelgeving ten koste gaat van de transparantie en daarmee van de effectiviteit van het beleid. Het kabinet bindt daarom de strijd aan met bureaucratie en regelzucht, zoals onder meer blijkt uit de ambitieuze doelstelling om de administratieve lasten met een kwart terug te brengen in 2007.

De tweede valkuil is de gedachte dat als de overheid het zelf doet, het goed komt. Binnen de overheid spelen echter ook complexe aansturingproblemen. De belangen van de opdrachtnemers, zoals ambtenaren en (private) uitvoerders, zijn niet gelijk aan die van hun opdrachtgevers: de politiek en uiteindelijk de burger. De aansturingproblemen ontstaan wanneer de inspanning van de opdrachtnemer en het beleidsresultaat niet goed waarneembaar zijn of wanneer het beleidsresultaat door exogene factoren wordt beïnvloed. Zowel sturing op input als op output is dan moeilijk. Dit wordt nog eens verergerd omdat opdrachtnemers vaak verschillende taken en doelstellingen meekrijgen. Sturing op de ene doelstelling (een hoogwaardige gezondheidszorg) gaat vaak ten koste van de andere doelstelling (de betaalbaarheid) en andersom. Een scheiding van verantwoordelijkheden kan uitkomst bieden. In de zorg geeft het kabinet daarom concurrerende private verzekeraars en burgers een grotere (financiële) verantwoordelijkheid terwijl gedereguleerde zorginstellingen moeten zorgen voor een betere aansluiting van het zorgaanbod bij de vraag.

De derde valkuil is het idee dat centraal beter is dan lokaal. De neiging bestaat om vanuit Den Haag te regelen wat even goed of beter op decentraal niveau kan plaatsvinden. Provincies en gemeenten staan dicht bij de burger en lokaal beschikbare informatie over de preferenties van burgers en bedrijven kan hierdoor beter worden gebruikt. Een goed voorbeeld is de ruimtelijke ordening. Te vaak wordt nog in Den Haag geregeld waar en hoeveel gebouwd mag worden. Het kabinet wil hier een pas op de plaats maken en meer ruimte en verantwoordelijkheid aan gemeenten en provincies geven, zodat beter rekening gehouden kan worden met de lokale wensen van burgers en bedrijven.

Een overheid die te veel hooi op de vork neemt, creëert haar eigen teleurstellingen. Politici worden geconfronteerd met niet gerealiseerde doelstellingen en burgers en bedrijven met een gebrekkige publieke dienstverlening. De natuurlijke neiging van politici en beleidsmakers is hierop te reageren met nieuw beleid en meer regels. De overheid belandt hiermee in een vicieuze cirkel waarbij de kloof tussen beleid en uitvoering steeds groter wordt. Een overheid die zich bewust is van haar beperkingen durft burgers en bedrijven op hun eigen verantwoordelijkheden te wijzen en zet niet meteen de beleidskraan open.

Conclusie

De groeikracht en concurrentiepositie van de Nederlandse economie staan er minder rooskleurig voor dan nog kort geleden werd gedacht. Ook heeft de economische tegenwind belangrijke structurele knelpunten in de organisatie van de publieke sector aan het licht gebracht. De overheidsfinanciën zijn mede hierdoor uit het lood geslagen. Het kabinet heeft hierop gereageerd en haar huiswerk gedaan. De overheid kan het echter niet alleen. Een verantwoorde opstelling van sociale partners en de inzet van individuele burgers en bedrijven zijn nodig om het karwei te klaren.

Kees van Dijkhuizen

¹ Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2001*, Sdu, Den Haag, september 2000; Europese Commissie, *European Economy*, nr. 10/11, oktober 2000, Brussel.

² F.J.H. Don, *Het Nederlandse groeipotentieel tot 2006*, ESB, 30 maart 2001, blz. 284-287; P. Broer en A. van der Horst, *Potentiële groei en output gap*, CPB Memorandum 2002/7, Centraal Planbureau, Den Haag, 2002.

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland 2003*, SCP, Den Haag, 2003.

⁴ A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen en C.N. Teulings, *De calculus van het publieke belang*, 2003, rapport geschreven in opdracht van de

