

Leren van wat de overheid niet meer doet

50,4 miljard euro. Dat is de som van de beoogde opbrengsten van alle voorgenomen bezuinigingsmaatregelen vanaf 2011. Opvallend genoeg is het niet duidelijk of dit bedrag ook daadwerkelijk is gerealiseerd, en tot welke effecten deze maatregelen hebben geleid in de maatschappij. Hoewel het zeker niet makkelijk is, zijn de pogingen om de budgettaire, economische en maatschappelijke effecten van bezuinigingen vast te stellen tot op heden te beperkt geweest. Dit kan en moet beter bij toekomstige bezuinigingen, opdat we lessen leren over de effectiviteit van (bezuinigings)beleid.

RUUD VAN SCHIJNDEL

Onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer

Als reactie op de Grote Recessie is een grootschalige bezuinigingsoperatie op touw gezet met als doel de overheidsfinanciën op orde te brengen. Nu, tegen het eind van de regeerperiode van het huidige kabinet, is het een goed moment om te bekijken of dit ook gelukt is. Dit is niet alleen van belang om te beoordelen of de bezuinigingen van het kabinet succesvol waren, maar kan ons ook lessen leren voor de toekomst. Laten we beginnen met een terugblik op het gevoerde bezuinigingsbeleid.

DE EFFECTIVITEIT VAN HET GEVOERDE BEZUINIGINGSBELEID

Vanaf 2011 zijn 512 maatregelen aangekondigd met een beoogde opbrengst van 50,4 miljard euro. Uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2016) blijkt dat uiteindelijk 486 maatregelen zijn geïmplementeerd. Dit betekent dat bijna 95 procent van de aangekondigde maatregelen daadwerkelijk in wet- en regelgeving is omgezet. Oftewel, in beleidsevaluatiejargon, de *output* van het bezuinigingsbeleid is grotendeels gerealiseerd. Bij beleids-evaluaties is niet alleen die output van belang, maar ook de *outcome*: is het beoogde beleidsdoel gerealiseerd? Het doel van de bezuinigingsoperatie was het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Op basis van de recente cijfers van het CBS en het CPB kunnen we stellen dat de overheids-

financiën sinds 2011 flink zijn verbeterd. Volgens de meest recente raming van het CPB komen de Nederlandse overheidsfinanciën hiermee vanaf 2018 op orde, uitgaande van de Europese begrotingsnormen voor het saldo en de schuld (CPB, 2016a).

Aangezien zowel de beoogde output als de beoogde outcome van het bezuinigingsbeleid is behaald, is het verleidelijk om te concluderen dat het bezuinigingsbeleid vanaf 2011 succesvol is geweest. Om deze conclusie te kunnen trekken, is echter meer nodig. Daarvoor dient het namelijk ook duidelijk te zijn in hoeverre de bezuinigingsmaatregelen ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het op orde komen van de overheidsfinanciën. Of zijn het vooral andere ontwikkelingen die hiervoor gezorgd hebben? Een tweede aandachtspunt bij het beoordelen van het succes van het beleid zijn negatieve effecten: hebben de bezuinigingsmaatregelen ook nog andere effecten gehad, die als maatschappelijk ongewenst kunnen worden beschouwd? Er dient dus bekeken te worden of het bezuinigingsbeleid ook doeltreffend en doelmatig was: zijn de overheidsfinanciën dankzij of ondanks de bezuinigingen op orde gekomen?

Een belangrijke rol bij de beoordeling hiervan is weggelegd voor de economische ontwikkeling. Bezuinigingen kunnen in crisistijd namelijk leiden tot een lagere economische groei. Die lagere groei kan voor de overheid zorgen voor lagere inkomsten, bijvoorbeeld door lagere vennootschapsbelastinginkomsten, en hogere uitgaven, bijvoorbeeld door hogere werkloosheidsuitgaven. Via deze weg kunnen de opbrengsten van de bezuinigingen teniet worden gedaan, en het effect op de overheidsfinanciën ingeperkt. Over de mate waarin deze effecten zijn opgetreden, voeren economen een verbeterd publiek debat. Internationaal wordt dit debat ook wel gekenschetst als het *stimulus versus austerity*-debat. Het gaat in de kern over de vraag of het kabinet er goed aan heeft gedaan om zo fors te bezuinigen, of dat minder bezuinigingen een betere beleids optie was geweest. Hoewel er geen consensus is in dit debat – het is niet gemakkelijk om vast te stellen hoe de overheidsfinanciën zich zouden hebben ontwikkeld als er niets gedaan zou zijn – leveren verschillende publicaties op dit vlak belangrijke lessen op over de gewenste beleidsreactie bij een eventuele nieuwe economische crisis (zie voor

Overzicht uitgevoerde evaluaties van bezuinigingsmaatregelen

KADER 1

Evaluaties door het kabinet:

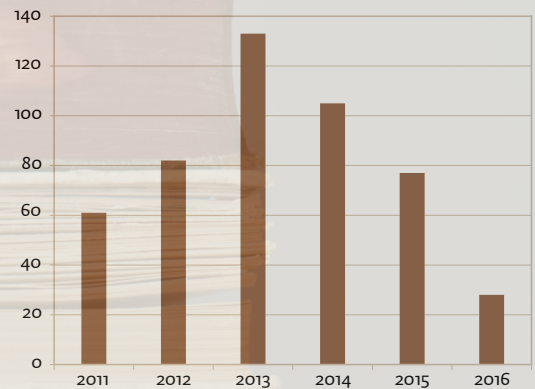
- Financiën (2014) Kamerbrief evaluatie accijnsverhoging op diesel en LPG.
- Financiën (2015) Kamerbrief inzake budgettaire opbrengst oldtimermaatregel.
- Financiën (2016) Kamerbrief evaluatie bankenbelasting.
- Wonen en Rijksdienst (2016) Evaluatie Verhuurderheffing.
- IOB (2016) *The gaps left behind: an evaluation of the impact of ending aid.*

Evaluaties door de Algemene Rekenkamer:

- Algemene Rekenkamer (2013) Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.
- Algemene Rekenkamer (2013) Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie.
- Algemene Rekenkamer (2013) Basispakket zorgverzekering.
- Algemene Rekenkamer (2014) Bezuiniging op de zorgtoeslag.
- Algemene Rekenkamer (2014) Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag.
- Algemene Rekenkamer (2014) Verhoging assurantiebelasting.
- Algemene Rekenkamer (2014) Versobering heffingskorting groen beleggen.
- Algemene Rekenkamer (2015) Bezuiniging op cultuur.
- Algemene Rekenkamer (2015) Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD.
- Algemene Rekenkamer (2016) Zorgakkoorden.

Aantal geïmplementeerde bezuinigingsmaatregelen 2011–2016

FIGUUR 1



Bron: Eigen berekening op basis van Database saldoverbeterende maatregelen (Algemene Rekenkamer, 2016)

de Nederlandse situatie bijvoorbeeld CPB, 2016b; ING, 2016; Teulings, 2016).

OOK INZICHT PER BEZUINIGINGSMAATREGEL VAN BELANG

Met deze macrobenadering van dit vraagstuk worden potentieel echter een aantal belangrijke lessen gemist, omdat er niet naar de effectiviteit van individuele maatregelen gekeken wordt. Hiervoor is een microbenadering beter geschikt, die de daadwerkelijke kosten (negatieve effecten) en baten (budgettaire opbrengsten) van individuele maatregelen afzet tegen de beoogde kosten en baten. De relevantie hiervan is tweeledig.

Allereerst draagt de microbenadering bij aan het antwoord op de vraag in hoeverre de bezuinigingsoperatie is ingevuld met de juiste bezuinigingsmaatregelen. Waar analyses op macroniveau geen antwoord geven op de vraag in welke mate juist die ene belastingverhoging, die een burger of een bedrijf daadwerkelijk in de portemonnee heeft gevoeld, heeft bijgedragen aan het op orde komen van de overheidsfinanciën, geeft een analyse van individuele maatregelen dit antwoord wel. Dit kan burgers en bedrijven, en het parlement dat hen vertegenwoordigt, helpen bij de beoordeling van door het kabinet gemaakte keuzes bij het invullen van de bezuinigingsopgave. Vooruitkijkend kunnen we ervan leren welke maatregelen wel en welke niet werken bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën in een economische crisis.

Ten tweede kan inzicht in effecten van individuele bezuinigingsmaatregelen ons belangrijke lessen leren over de effectiviteit van het beleid waar de maatregel betrekking op heeft. Bezuinigingen leiden er immers toe dat de inzet van beleidsinstrumenten wordt beperkt of beëindigd. Door te bekijken welke effecten dit heeft gehad op de betrokken beleidsdoelen, kunnen we lessen leren over de effectiviteit van het overheidsingrijpen op dat terrein. De grootschaligheid van de bezuinigingsoperatie in de afgelopen periode bevat dan ook een schat aan informatie over de effectiviteit van

het overheidsbeleid op verschillende terreinen. Juist in de periode waarin miljarden zijn bezuinigd op allerlei verschillende beleidsterreinen, liggen lessen over de effectiviteit van het beleid voor het oprapen.

EFFECTIVITEIT INDIVIDUELE MAATREGELEN UIT BEELD

Ondanks het belang van goed inzicht in de effectiviteit van individuele bezuinigingsmaatregelen, is slechts in beperkte mate relevante informatie beschikbaar. Nadat het huidige kabinet besloot de zogenoemde *30 miljard monitor* (Financiën, 2012a) – het instrument dat het vorige kabinet gebruikte om verantwoording af te leggen over de bezuinigingen – af te schaffen, werd verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de beleidsdepartementen voor relevante informatie. Het valt echter niet mee om in deze stukken specifieke informatie te vinden over de kosten en opbrengsten van bezuinigingen, omdat met name verantwoording wordt afgelegd over de uitgaven, prestaties en effecten van beleid dat de overheid nog wel uitvoert, en niet meer wat het niet meer uitvoert. Oftewel, volgens een treffende formulering van het vorige kabinet in de voorloper van de *30 miljard monitor*, de *18 miljard monitor* (Financiën, 2012b): *“De begrotingssystematiek is (...) niet gebaseerd op wat de overheid niet (meer) doet, maar op wat de overheid wel doet.”*

Het zijn dan ook vooral specifieke evaluaties van bezuinigingsmaatregelen die de gewenste informatie kunnen opleveren. Met name de Algemene Rekenkamer heeft hier de afgelopen jaren in geïnvesteerd, met een tiental onderzoeken die inzicht geven in de kosten en baten van individuele bezuinigingsmaatregelen. Kader 1 geeft een overzicht van deze onderzoeken. Een groot deel hiervan is gepaard gegaan met een aansporing voor het kabinet om de evaluatie van bezuinigingen serieuzer op pakken. Het kabinet is namelijk primair belast met de taak om het beleid op effectiviteit te evalueren, en dit geldt niet alleen als er meer geld naar een beleidsdoel gaat, maar ook als er minder besteed wordt. Het kabinet heeft echter nooit echt werk gemaakt

Leren van de bezuiniging op kinderopvangtoeslag

KADER 2

Medio 2012 zijn verschillende bezuinigingsmaatregelen op de kinderopvangtoeslag doorgevoerd: de toeslagpercentages werden aangepast, het maximum-uurtarief waarover kinderopvangtoeslag kon worden ontvangen werd bevroren en het aantal uren kinderopvangtoeslag werd gekoppeld aan het aantal werkuren van de minst werkende partner. Hiermee werd beoogd in 2012 en 2013 respectievelijk 420 miljoen en 650 miljoen euro te besparen, oplopend naar 774 miljoen euro structureel vanaf 2015. De verwachting was dat de groei in het gebruik van de kinderopvang zou afvlakken, en dat de brutoarbeidsparticipatie

vanaf 2015 0,06 procentpunt lager zou uitkomen dan in 2011.

In 2014 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek waarin werd bekeken of de beoogde besparingen in 2012 en 2013 waren gerealiseerd, en welke (maatschappelijke) effecten waren opgetreden. In het onderzoek werd geconstateerd dat de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 met respectievelijk 148 miljoen en 388 miljoen euro meer daalden dan was beoogd. Dit kwam vooral door een daling van het gebruik van de kinderopvang in plaats van de voorziene afvlakking van de groei. De ontwikkeling van

de arbeidsparticipatie liet in 2012 en 2013 een gemengd beeld zien (Algemene Rekenkamer, 2014). Later dat jaar gaf onderzoek van het SCP meer inzicht in de oorzaak voor de onvoorziene daling van het gebruik van kinderopvang. Het bleken namelijk vooral de hogere kosten die als reden werd genoemd om geen of minder gebruik te maken van de formele kinderopvang (SCP, 2014).

De politiek vond de gevolgen van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag vervolgens onwenselijk, en heeft besloten om vanaf 2014 extra middelen uit te trekken voor de kinderopvangtoeslag.

van deze taak. Uiteindelijk is slechts sporadisch een poging tot evaluatie van specifieke bezuinigingsmaatregelen ondernomen, zie ook kader 1. Als we het aantal evaluaties van individuele maatregelen in kader 1 afzetten tegen het totaal aantal maatregelen in figuur 1 zien we dat slechts een klein deel van de bezuinigingsmaatregelen is geëvalueerd.

MEETPROBLEMEN

Behalve de terughoudende opstelling van het kabinet om maatregelen te evalueren, is er nog een andere reden aan te wijzen voor het gebrek aan evaluaties van individuele bezuinigingen. Want hoe meet je eigenlijk de kosten en baten van bezuinigingsmaatregelen? Is het wel mogelijk om de effecten van maatregelen te scheiden van andere ontwikkelingen? Denk bijvoorbeeld aan de verhoging van de btw van 19 naar 21 procent. Het is geen sinecure om te bepalen welke extra btw-ontvangsten (als die er al zijn) het gevolg zijn van de tariefsverhoging en welk deel van andere ontwikkelingen. De minister van Financiën heeft in zijn reacties op de verschillende publicatie van de Algemene Rekenkamer (zie kader 1) aangegeven dit meetprobleem als een belangrijk obstakel te zien bij de evaluatie van bezuinigingsmaatregelen.

De problematiek van het meten van de effecten van een bezuinigingsmaatregel blijkt ook uit de reeds uitgevoerde evaluaties. Daarin komt allereerst het hierboven geschetste probleem naar voren: hoe scheid je het effect van een maatregel van andere ontwikkelingen? Dat dit niet alleen speelt bij lastenverzwaringen (zoals in het voorbeeld van de verhoging van de btw) blijkt uit de evaluatie van de bezuiniging op kinderopvangtoeslag (zie kader 2 voor de uitkomsten van deze evaluatie). Over de geconstateerde onverwachte daling van het gebruik van de kinderopvang en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie wordt namelijk geconcludeerd dat het onduidelijk is welk deel van deze ontwikkelingen is toe te schrijven aan de bezuinigingsmaatregelen en welk deel aan andere maatschappelijke ontwikkelingen (Algemene Rekenkamer, 2014).

Een ander probleem houdt verband met de begrotings-systematiek, die, zoals eerder aangegeven, vooral gericht is op wat de overheid wel doet. Hierdoor kan niet uit de boekhouding van een ministerie afgeleid worden of een bezuiniging is gerealiseerd of niet, omdat dit niet specifiek wordt bijgehouden. Als getracht wordt om een beeld te destilleren uit informatie die er wel is, blijkt een wirwar aan kleine verschuiven en mutaties het meerjarig zicht op de realisatie van de bezuiniging te ontnemen. Zo was in een evaluatie van de Algemene Rekenkamer van de bezuiniging op cultuur te lezen dat door de vele mutaties op de cultuurbegroting niet kon worden vastgesteld in hoeverre de beoogde bezuiniging

is gerealiseerd (Algemene Rekenkamer, 2015).

VERBETERSLAG NODIG

Toch kunnen eventuele meetproblemen geen excuus zijn om maar helemaal niet meer te kijken of bezuinigingen wel de beoogde opbrengsten (en kosten) hebben gehad. Een verbeterslag in het evalueren van bezuinigingen is daarom nodig. Op dit punt kan aangesloten worden bij het recente advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) aan het volgende kabinet. Hierin roepen zij namelijk op tot een operatie *Inzicht in Kwaliteit* (SBR, 2016). Deze operatie moet volgens de SBR zorgen voor beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven. De oproep gaat vergezeld van bruikbare adviezen om meetproblemen te voorkomen (bijvoorbeeld: bedenk vooraf welke gegevens verzameld moeten worden om achteraf de effectiviteit te kunnen vaststellen), en om meer draagvlak voor effectiviteitsonderzoek bij de overheid te creëren.

Waar in de uitwerking van de operatie *Inzicht in Kwaliteit* echter alleen wordt uitgegaan van de uitgaven die de overheid nog wel doet, wil ik graag oproepen om ook aandacht te besteden aan de uitgaven die niet meer gedaan worden. Want er kan niet alleen geleerd worden van het beleid dat de overheid nog wel doet, maar juist ook van het beleid dat de overheid niet meer doet.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2014) *Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Achtergronddocument te vinden op www.rekenkamer.nl/bezuinigingen.
- Algemene Rekenkamer (2015) *Bezuiniging op cultuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Achtergronddocument te vinden op www.rekenkamer.nl/bezuinigingen.
- Algemene Rekenkamer (2016) *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011–2016*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Rapport te vinden op www.rekenkamer.nl/bezuinigingen.
- CPB (2016a) *Macro-economische verkenning 2017*. Den Haag: Centraal Planbureau. Publicatie te vinden op www.cpb.nl.
- CPB (2016b) *De impact van de overheid op de economie tijdens de grote recessie*. Den Haag: Centraal Planbureau. Achtergronddocument te vinden op www.cpb.nl.
- Financiën (2012a) *30 miljard monitor*. Den Haag: Sdu. Document te vinden op www.rijksbegroting.nl.
- Financiën (2012b) *18 miljard monitor*. Den Haag: Sdu. Document te vinden op www.rijksbegroting.nl.
- ING (2016) *De overheid en de economie: leidt snoei tot groei?* Amsterdam: ING Economisch Bureau.
- SBR (2016) *Van saldostrating naar stabilisatie*. Den Haag: Studiegroep Begrotingsruimte. Document te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Publicatie te vinden op www.scp.nl.
- Teulings (2016) *Het economisch beleid over de afgelopen zes jaar: waarom? Het Financieel Dagblad*, 2 december 2016.

In het kort

- ▶ Evaluaties van bezuinigingen leren ons lessen voor beter toekomstig crisisbeleid.
- ▶ Van de recente bezuinigingsmaatregelen zijn er maar weinig geëvalueerd en is maar weinig bekend.
- ▶ Beleidsevaluaties kunnen en moeten beter. Zeker bezuinigingen verdienen de aandacht.