

Op weg naar houdbare overheidsfinanciën

De overheid staat voor een aanzienlijke opgave om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. De grootste winsten kunnen behaald worden door een hogere arbeidsparticipatie, een snellere productiviteitsstijging, betere gezondheidszorg, minder bureaucratie en een bredere toepassing van het profijtbeginsel.

**RAYMOND GRADUS,
ROEL BEETSMA EN
RENÉ SMIT**

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van het college van bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam

In de Miljoenennota 2009 van september 2008, die slechts enkele dagen na het omvallen van Lehman Brothers werd gepresenteerd, was het kabinet nog vol goede moed dat de economische recessie beperkt zou blijven (Ministerie van Financiën, 2008). De Miljoenennota verwachtte dat de overheidsschuldquote zou dalen naar 38 procent in 2010, het laagste niveau in 35 jaar. De situatie van de overheidsfinanciën is nu totaal anders. De kredietcrisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn dramatisch: voor 2010 wordt een tekort van 5,8 procent van het bbp geraamd en de overheidsschuld zal volgens de decemberraming van het CPB in 2010 oplopen tot 67,4 procent van het bbp. Hierin is nog niet de mogelijk extra staatsschuld

meegerekend die het gevolg kan zijn van de garanties aan de financiële sector.

Overheidsfinanciën na 2010

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën na 2010 is uiteraard afhankelijk van toekomstige economische ontwikkelingen. Voor een deel zal het tekort verdwijnen als de economie weer aantrekt, omdat dit tot hogere belastingopbrengsten en lagere werkloosheidsuitgaven leidt. Maar een aanzienlijk deel van het productieverlies is structureel. Een recessie die voortkomt uit een financiële crisis heeft een meer structurele doorwerking dan andere vormen van recessie. Er zijn daarvoor drie redenen. In de eerste plaats zijn banken terughoudender in hun kredietverlening, waardoor het lastiger is om investeringen te financieren en de werkloosheid langjarig hoog blijft. In de tweede plaats leidt de financiële crisis tot een hogere risicopremie. Dit betekent dat ondernemers selectiever worden in hun investeringsprojecten. Dit resulteert in een lagere productiviteit. In de derde plaats wordt er minder gedaan aan onderzoek en ontwikkeling, ook omdat de marktvooruitzichten minder gunstig zijn. Volgens de MEV 2010 (CPB, 2009) is ruwweg

zeventig procent van het voor 2010 voorziene EMU-tekort structureel. Dit betekent dat het hierbij gaat om een structureel tekort van circa 4,4 procent van het bbp. Overigens geeft het CPB aan dat de raming van het structurele saldo met nog grotere onzekerheden is omgeven dan normaal gesproken toch al het geval is. Het zal dus pas na een periode van economisch herstel duidelijker worden, hoe structureel het karakter van het tekort is. In het aanvullend beleidspakket is de afspraak gemaakt dat het structurele tekort in 2011 met 0,5 procent van het bbp, dat wil zeggen met drie miljard euro, zal worden verminderd, op voorwaarde dat de economische groei ten minste een half procent of meer bedraagt. Dit betekent dat in 2011, aan het einde van deze kabinetsperiode, het structurele tekort circa vier procent van het bbp bedraagt. De raming van het structurele saldo voor 2010 gaat uit van de veronderstelling dat er in de komende jaren op een extra conjuncturele groei, boven de structurele groei, gerekend mag worden van cumulatief 3,3 procentpunt. Deze *outputgap*, gebaseerd op de methode van de Europese Commissie, wordt berekend door de conjuncturele component van het begrotingssaldo te delen door de begrotingselasticiteit. Dit betekent dus dat de raming van het structurele saldo al uitgaat van een ambitieuze groeiveronderstelling.

De omvang van het houdbaarheidstekort
De financiële crisis leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het houdbaarheidstekort is gelijk aan het verschil tussen het feitelijke structurele EMU-saldo en het houdbare structurele EMU-saldo (Jacobs, 2009). Volgens de huidige inzichten bedraagt het structurele tekort op het einde van deze kabinetsperiode vier procent van het bbp, terwijl bij de opstelling van het coalitieakkoord nog van een positief overheidssaldo van een procent was uitgegaan. Voor een berekening van het houdbaarheidstekort is ook het houdbare EMU-saldo nodig. Het CPB zal dit berekenen voor een nieuwe vergrijzingsstudie medio 2010. Een eerste benadering is als volgt. In zijn vergrijzingsstudie gaf het CPB aan dat in 2011 en volgende jaren een houdbaar structureel overschot van twee tot drie procent noodzakelijk is om de kosten van vergrijzing gelijk te verdelen tussen generaties (Van Ewijk *et al.*, 2006). Door dit overschot zouden de toekomstige generaties van essentiële overheidsvoorzieningen blijven profiteren zonder dat de belastingen of de overheidsschuld oplopen. Begin 2007 verscheen een nieuwe bevolkingsprognose van het CBS, waarin wordt uitgegaan van een nog grotere toename van de levensverwachting. Het houdbare EMU-saldo in 2011 werd

Ervan uitgaand dat de periode 2010–2019 conjunctureel neutraal verloopt, betekent dit dat vanaf 2017 de staatsschuld weer zal afnemen

vanwege de hogere levensverwachting een procentpunt hoger geraamd dan in de studie over de gevolgen van de vergrijzing. Het CBS heeft in 2009 de levensverwachting nog een keer naar boven bijgesteld (CBS Webmagazine, 2009). De inschatting is dat daardoor dit houdbare saldo met nog ten minste een procentpunt omhoog zal gaan, omdat de levensverwachting 1,5 jaar hoger is dan waar het CPB tot nu toe mee rekent. De Mooij (2009) geeft aan dat een verhoging van de gemiddelde levensverwachting met een jaar leidt tot een hoger houdbaarheidstekort met 0,75 procentpunt. Als gevolg van een langere levensverwachting is het houdbare structurele saldo inmiddels opgelopen tot ten minste vier tot vijf procent. Dit leidt dus, samen met het huidige structurele overheidsstekort van vier procent, tot een houdbaarheidstekort of houdbaarheidsopgave met een omvang van acht tot negen procent.

Naar een perspectief van houdbare overheidsfinanciën

Wegwerken van dit houdbaarheidstekort van acht tot negen procent is een opgave die stevig, maar niet onmogelijk is. Het kabinet heeft reeds ruim twee procent hiervan ingevuld (Ministerie van Algemene Zaken, 2009), onder meer door verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor nog een opgave van zes tot zeven procent van het bbp resteert voor een volgende periode. Het kabinet heeft in zijn coalitieakkoord aangegeven te streven naar een structureel overschot van één procent aan het einde van een kabinetsperiode. Ook nu is het belangrijk om deze lijn vast te houden. Het voorstel is om een structureel overschot van twee procent te bewerkstelligen (WI voor het CDA, 2009). De overheidsschuld zal hierdoor verminderen en binnen tien tot twintig jaar weer terug zijn op het niveau van voor de crisis, maar nog altijd aanzienlijk hoger dan in het verleden werd beoogd. Dit kan worden bewerkstelligd door het structureel saldo jaarlijks met 0,75 procent van het bbp te verbeteren.

In figuur 1 is de betekenis van zes procent structurele-tekortreductie door middel van een jaarlijkse structurele-tekortreductie van 0,75 procent voor de komende jaren aangegeven. In 2010 wordt vooralsnog uitgegaan van een tekortreductie van 0,5 procent.

Ervan uitgaand dat de periode 2010–2019 conjunctureel neutraal verloopt, betekent dit dat vanaf 2017 de staatsschuld weer zal afnemen.

Een scenarioanalyse

Op dit moment zijn de economische vooruitzichten zeer onzeker. Er bestaat nog steeds een aanzienlijke kans op een terugval van de westerse economieën, doordat het met name de opbouw van voorraden is die de recente groeitoename

Figuur 1

Structureel begrotingssaldo bij een structurele-tekortreductie van 0,75 procent per jaar (in procenten van het bbp).



heeft gedreven. Het is dan ook belangrijk om via een scenarioanalyse na te gaan wat de gevolgen zijn voor de openbare financiën. Hierbij worden verschillende scenario's voor het structurele saldo en daarmee impliciet ook voor toekomstige groeiontwikkelingen gehanteerd. In een meer pessimistisch scenario worden de gevolgen geschetst als herstel langer uitblijft dan verwacht. Als herstel later dan 2011 optreedt, zal het kabinet conform afspraken in het aanvullend beleidsakkoord in 2011 geen tekortverbeterende maatregelen nemen. Hierdoor zal het structurele begrotingstekort in 2011 niet dalen, wat een extra bedrag van drie miljard euro bovenop de 36 miljard aan noodzakelijk ombuigingen betekent. Mogelijk moet het niveau van de potentiële productie als gevolg van de financiële crisis naar beneden worden bijgesteld. De raming van het structurele tekort voor 2010 gaat immers uit van de veronderstelling dat er op een extra conjuncturele groei gerekend mag worden van cumulatief 3,3 procent. Ook vormt de door de staat te dekken schade in het financiële systeem een grote onzekerheid. Deze opwaartse onzekerheden kunnen vertaald worden in een scenario met een hoger dan thans verwacht structureel saldo. Stel dat het huidige saldo volledig structureel is en in 2011 geen tekortverbeteringen plaatsvinden, dan zal het negatieve structurele saldo aan het eind van deze kabinetsperiode circa zes procent van het bbp bedragen. Gegeven een structureel positief overschot van twee procent van het bbp aan het eind van twee kabinetsperiodes betekent dit een tekortreductie van een procent van het bbp per jaar, sneller dus dan hierboven geschetst. Het taakstellend ombuigingsbedrag zal in dit pessimistische scenario bijna vijftig miljard euro bedragen.

Het kan ook meevallen. Mogelijk dat herstel van de financiële sector spoediger zal zijn dan thans wordt aangenomen. Er is een scenario denkbaar waarin de verloren groei in belangrijke mate later alsnog wordt gerealiseerd. Zo is Zweden erin geslaagd om na een financiële crisis begin jaren negentig een robuuste postcrisisgroei te laten zien waardoor er geen verschil is tussen het huidige niveau van het bbp en het niveau dat verwacht zou mogen worden als er geen crisis zou zijn geweest. Overigens vermeldt de Miljoenennota 2010 dat het Zweden-scenario na afloop van een financiële crisis een uitzondering is (Ministerie van Financiën, 2009). Bovendien hangt dit samen met structurele hervormingen, zoals flexibilisering van de arbeid- en productmarkten, die na de Zweedse financiële crisis zijn doorgevoerd. Deze gunstiger dan voorziene ontwikkelingen kunnen vertaald worden in een scenario met een lager dan thans verwacht structureel saldo. Stel dat het structurele negatieve saldo op het einde van de kabinetsperiode twee procent van het bbp bedraagt, dan betekent dat een extra cumulatieve groei van 7,5 procentpunt. Uitgaande van een structureel overschot van twee procent van het bbp aan het eind van twee kabinetsperiodes, zal dan kunnen worden volstaan met een gemiddelde tekortreductie van 0,5 procent van het bbp per jaar. Het ligt in de rede om ook in dit scenario te starten met een tekortreductie van 0,75 procent in de volgende kabinetsperiode, waardoor de volgende kabinetsperiode reeds wordt afgesloten met een overschot en de opdracht na 2015 navenant kleiner zal zijn. Onverwachte tegenvallers kunnen hierdoor gemakkelijker worden opgevangen. Het taakstellend ombuigingsbedrag zal in dit meer optimistische scenario bijna 25 miljard euro bedragen. Het is overigens ook denkbaar om uit te gaan van het middenscenario en een gedeelte in te vullen via structurele groeibevorderende maatregelen.

Houdbaarheidsmaatregelen

Om deze houdbaarheidsopgave van ten minste zes procent van het bbp in te vullen, zijn houdbaarheidsmaatregelen nodig. Het gaat hierbij om structurele maatregelen met als doel een vergroting van de inkomsten van de overheid of vermindering van de collectieve uitgaven. Hogere overheidsinkomsten kunnen worden bereikt door een hogere productiviteit, een hogere arbeidsparticipatie of door de belastingen te verhogen. Hogere collectieve lasten zijn minder wenselijk dan de alternatieven, omdat hogere belastingen via afwenteling tot hogere lonen

**Hoe eerder
maatregelen genomen
worden, hoe groter
het effect op de
houdbaarheid is,
omdat dan de
EMU-schuld minder
oploopt en de
rentelasten beperkt
blijven**

leiden en daarmee de export en de investeringen schade berokkenen. Hogere belastingen op arbeid hebben bovendien een ongunstig effect op het arbeidsaanbod. Door te bezuinigen behoeft de structurele groeipotentie van de economie niet geschaad te worden. Wanneer structurele maatregelen binnen afzienbare termijn worden ingevoerd, kan het hoge niveau van het EMU-tekort en de daarmee samenhangende stijging van de overheidsschuld snel teruggedrongen worden. Hoe eerder maatregelen genomen worden, hoe groter het effect op de houdbaarheid is, omdat dan de EMU-schuld minder oploopt en de rentelasten beperkt blijven. Als er een structureel overschot van twee procent van het bbp bewerkstelligd kan worden, dan is daarmee een houdbaarheidsopgave van zes procent ingevuld.

Oplossingen

Er zijn verschillende manieren om deze houdbaarheidsopgave in te vullen zonder de belastingen te verhogen (WI voor het CDA, 2009). Gezien de onzekerheden gaat het om oplossingsrichtingen en een voorlopige indicatie voor de omvang van de oplossingen. Zo kunnen verbeteringen in de economische structuur, zoals meer onderzoek en ontwikkeling (O&O), een hoger opleidingsniveau van de beroepsbevolking en een voltooiing van de interne markt, leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit. Doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de verschillende Nederlandse partijen in 2006 laat zien dat een extra structurele groei haalbaar is (CPB, 2006). Bij een jaarlijkse verbetering van de arbeidproductiviteit van 0,25 procentpunt boven de reeds ingeboekte verbetering in het basispad leidt dit tot een verbetering van de houdbaarheid met een procent.

Daarnaast is het mogelijk om te komen tot een verbetering in de arbeidsparticipatie, door het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen. Een meer activerende sociale zekerheid heeft zowel een positief effect op terugdringing van de collectieve uitgaven als op arbeidsparticipatie. Een effect op de houdbaarheid van een procent van het bbp is haalbaar. Concreet wordt daarbij gedacht aan de werkverzekering van de commissie-Bakker, instroombeperking in de WAJONG en decentralisatie naar gemeenten. Onderzoek geeft aan dat decentralisatie van de WWB met aanzienlijke efficiëntiewinsten gepaard ging (Stegeman en Van Vuren, 2006). Ook de duurbeperving in de WW conform de commissie-Bakker leidt tot verbetering van de houdbaarheid van 0,2 tot 0,3 procent en eenzelfde bedrag kan ingeboekt worden voor de WAJONG.

Een ander deel van de structurele-tekortreductie kan bereikt worden doordat de collectieve lonen en

uitkeringen zich aan het verlies aan productiviteit gaan aanpassen. Dit is niet alleen van belang vanuit het gezichtspunt van de overheidsfinanciën, maar ook vanuit de solidariteit tussen ambtenaren en de marktsector. In de marktsector zijn in 2008 en 2009 reeds neerwaartse loonaanpassingen zichtbaar (CPB, 2009). In delen van de collectieve sector moet een dergelijke loonaanpassing nog plaatsvinden en hierdoor kan de loonruimte naar beneden. Een ander deel van de neerwaartse bijstelling van de loonsom in de collectieve sector kan komen doordat, bijvoorbeeld in het onderwijs, de komende jaren relatief dure babyboomers deze sector gaan verlaten en vervangen worden door jongere werknemers met lagere gemiddelde loonkosten. Circa een zesde van de houdbaarheidsopgave kan voortkomen uit de loonruimte van de collectieve sector. Een ander belangrijk deel kan komen van een andere inrichting van het openbaar bestuur en de ondersteuning daarvan. Sinds 2007 is de omvang van het openbaar bestuur in procenten van het bbp met een procent gestegen. De inschatting is dat het mogelijk moet zijn om circa 1,25 procent tekortverbetering via een doelmatigere inrichting van het openbaar bestuur te bewerkstelligen. Dit betekent een besparing op de overheid en haar apparaatskosten van 25 procent. Belangrijkste elementen zijn stroomlijning van processen en bestuursorganen, minder regels, controle en de inspectie (Gradus, 2009). Vereenvoudiging is eveneens mogelijk bij het fiscale stelsel door invoering van een sociale vlaktaks en beperking van subsidieregelingen. Door een bredere toepassing van het profijtbeginsel, bijvoorbeeld door regelingen op de woon-, vervoer- en hogeronderwijsmarkt meer voor eigen rekening te laten komen, kan 0,75 procent van de bbp-tekortverbetering worden bereikt. Een welvarender bevolking kan een grotere verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van bepaalde diensten die voorheen volledig collectief gefinancierd werden. Dit geldt mede omdat technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om prestaties in toenemende mate toe te rekenen aan individuen. Tot slot kan circa een procentpunt tekortverbetering plaatsvinden door veranderingen in de zorg. Met name bij de AWBZ is nog een efficiëntieslag te maken. Een structurele reductiedoelstelling ligt binnen handbereik, indien men overgaat tot het scheiden van wonen en zorg, de overheveling van de herstelgerichte zorg naar de Zorgverzekeringswet en de overheveling van de ondersteuning naar het gemeentelijke domein (Bovenberg en Gradus, 2008). Een recent rapport geeft aan dat in de ouderenzorg nog een aanzienlijke potentie is tot efficiëntieverbetering door het beter inrichten van de bedrijfsprocessen (Gupta Strategists, 2010). In totaal gaat om een verbetering van de houdbaarheid met zes procent (tabel 1).

Conclusie

De overheidsschuld kan niet eindeloos blijven stijgen. Daarom is het van belang dat de overheid

Tabel 1

Componenten van de verbetering van het structureel begrotingsaldo.		
	Percentage van het bbp	Miljarden euro's
Probleem verkleinen door productiviteitsverhoging	1	6
Loonruimte collectieve sector	1	6
Minder overheidsbureaucratie	1,25	7,5
Profijtbeginsel	0,75	4,5
Draagvlak vergroten door hogere arbeidsparticipatie	1	6
Betere gezondheidszorg	1	6
Totaal	6	36

Bron: WI voor het CDA, 2009

het houdbaarheidstekort gaat afbouwen. Afbouw is noodzakelijk om de rekening niet door te schuiven naar de volgende generaties. Om te zorgen dat de nationale schuld niet verder groeit is ten minste een sluitende begroting nodig. Een afspraak hoe de overheidsschuld beheersbaar gehouden kan worden, is belangrijk om te zorgen dat de rente op een laag niveau blijft. Bovendien gaat een belangrijk signaal uit naar de Europese partners, dat het onder controle houden van de staatsschuld belangrijk voor de ECB is om een beleid van prijsstabiliteit na te streven.

Er is aangegeven op welke wijze houdbare overheidsfinanciën zijn te bereiken en er zijn hiervoor oplossingsrichtingen geschetst. In deze optiek worden bezuinigingen zodanig ingericht dat de structurele groeipotentie van de economie wordt vergroot. Uiteraard zijn ook andere keuzen denkbaar. Daarbij is het belangrijk dat een perspectief wordt geboden tot een oplossing van het houdbaarheidstekort. Oplossing daarvan betekent dat de toekomstige generaties van essentiële overheidsvoorzieningen kunnen blijven profiteren zonder dat de belastingen aanzienlijk behoeven op te lopen.

LITERATUUR

- Bovenberg, L. en R. Gradus. (2008) *Duurzame langdurige zorg*. ESB, 93(4539), 426-428.
- CBS Webmagazine (2009) *Levensverwachting snel toegenomen*. Internetdocument op www.cbs.nl, 28 juli.
- CPB (2006) *Keuzes in kaart 2008-2011. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2009) *Macro Economische Verkenning 2010*. Den Haag: Sdu.
- Ewijk, C. van, D. Draper, H. ter Rele, E. Westerhout en J. Donders (2006) *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*. CPB *Bijzondere Publicatie*, 61.
- Gradus, R. (2009) *Burgers zijn goedkoper dan ambtenaren*. De Volkskrant, 30 december.
- Gupta Strategists (2010) *Trouw aan de belofte. Zicht op prestaties ouderenzorg: studie VVT 2009*. Ophemert: Gupta Strategists.
- Jacobs, B. (2009) *Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen*. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(4), 199-218.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009) *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. Den Haag: Ministerie van AZ.
- Ministerie van Financiën (2008) *Miljoenennota 2009*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2009) *Miljoenennota 2010*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mooij, R.A. de (2009) *Het houdbaarheidstekort: een omlijnning*. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(4), 189-198.
- Stegeman, H.W. en A.H. van Vuren (2006) *Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten*. CPB Document, 120.
- WI voor het CDA (2009) *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.