

Terug in het spoor

C. van Dijkhuizen

*Thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
De auteur dankt Wouter Koolmees en Mark Roscam Abbing
voor hun bijdrage aan dit artikel.*

De afgelopen jaren waren heel volatiel. De voorspellingen van de economische groei en het begrotingsaldo kwamen zelden uit. De gemiddelde absolute voorspelfout bedroeg ruim 1,4 procentpunt van het bbp. Over de langere termijn is het begrotingsbeleid echter succesvol geweest. De les voor de toekomst is dat beleidsmakers zich moeten blijven richten op de lange termijn.

Op Prinsjesdag heeft de minister van Financiën de begroting voor 2006 gepresenteerd. De vooruitzichten zijn gunstig. Volgend jaar belooft écht een beter jaar te worden dan het huidige jaar en beter dan de afgelopen drie jaar. De groei trekt aan en de werkloosheid loopt terug. Ook het begrotingstekort valt met 1,8% van het bbp lager uit dan vorig jaar werd verwacht. Volgens de economisch meest zinvolle meetmethode verbetert bovendien het structurele begrotingssaldo in 2006 voor het derde achtereenvolgende jaar.¹ Dit betekent dat in 2006 de economisch goede tijden worden gebruikt om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen.

De afgelopen jaren hebben laten zien dat de conjuncturele bewegingen aanzienlijk kunnen zijn en bovendien snel en sterk doorwerken op de overheidsfinanciën. In het begrotingsbeleid hebben we een paar harde lessen geleerd. Voor de toekomst is het goed deze lessen in ogenschouw te nemen.

Het verwijt dat Nederland met zijn hervormingsagenda weers 'het beste jongetje van de klas wil zijn', snijdt geen hout

Economisch herstel na moeilijke jaren

De afgelopen jaren zijn moeilijk geweest. De werkgelegenheid is afgenomen en de werkloosheid is in vier jaar tijd bijna verdubbeld. Iedereen heeft de economische malaise in de portemonnee gevoeld. Uit enquêtes van het CBS blijkt dat ook het vertrouwen in de toekomst de afgelopen jaren een forse knauw heeft gekregen. Burgers zijn bijvoorbeeld ongerust over naar China verplaatste werkgelegenheid. Tegelijkertijd is men bezorgd over de consequenties van de hervormingen en ombuigingen van het kabinet.

¹ Dit is een berekening van het structurele begrotingssaldo waarbij rekening wordt gehouden met een vertraagde doorwerking van de economische groei op de belastingopbrengsten met driekwart jaar. Het CPB en OESO presenteren deze methode (zie CPB, 2005: 146). Momenteel bestudeert de Europese Commissie deze methode.

Dit jaar blijft de economie, met een verwachte groei van een ½ procent, nog kwakkelend. Wanneer wordt gekeken naar onderliggende bewegingen, zijn er echter al verbeteringen te bespeuren. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar op de arbeidsmarkt. Zowel het aantal ontstane als het aantal vervulde vacatures trekt duidelijk aan (CBS, 2005). De werkloosheid lijkt in de eerste helft van dit jaar zijn top te hebben bereikt en het CPB verwacht nu voor volgend jaar een daling. Door de gematigde loonontwikkeling is de verslechtering van de concurrentiepositie een halt toegevoerd. Bedrijven hebben de afgelopen periode aangepakt om orde op zaken te stellen. Huishoudens hebben hun vermogenspositie geleidelijk verbeterd. Het CPB ziet hierin signalen dat de economie aan het begin van een opleving staat. Voor volgend jaar wordt dan ook een groei van 2½ procent geraamd, wat hoger zou zijn dan het gemiddelde van het eurogebied (CPB, 2005).

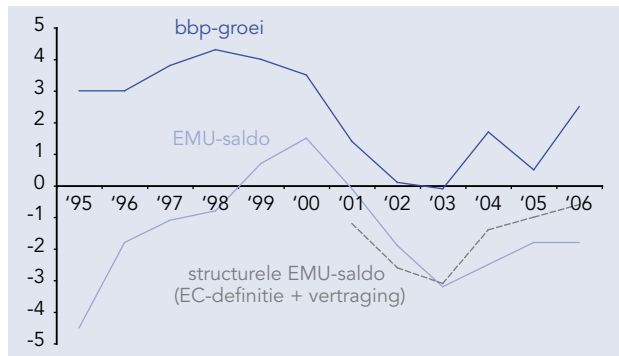
Met de begroting 2006 heeft het kabinet een evenwicht gevonden tussen investeren in de structuur van de economie en ruimte bieden voor conjunctureel herstel. Het gevaar is altijd aanwezig dat zogenoemde incidentele meevallers, zoals de aardgasbaten, via hun aanwending structureel op de begroting gaan drukken. Daarmee zouden ze de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk zetten. Met deze begroting is dit echter niet het geval. De investeringen in de economie, die uit een deel van de hogere aardgasbaten (42,5%) via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) worden gefinancierd, leiden niet tot jaarlijks terugkerende druk op de begroting.

In het begrotingsbeleid hebben we een paar harde lessen geleerd

Beeld kan snel omslaan

De afgelopen jaren leken wat betreft de conjunctuur en het begrotingssaldo op een achtbaanrit (zie figuur 1). Van de hoge pieken aan het einde van de jaren negentig en een begrotingsoverschot in 1999 en 2000, naar economische stagnatie in 2002 en 2003 en een excessief tekort van ruim drie procent. Omdat we nu in rustiger vaarwater terecht lijken te zijn gekomen, is dit het goede moment om lessen te trekken uit zowel de successen als de fouten uit het verleden.

Figuur 1. Ontwikkeling bbp-groei en EMU-saldo, 1995-2006^a, in procenten



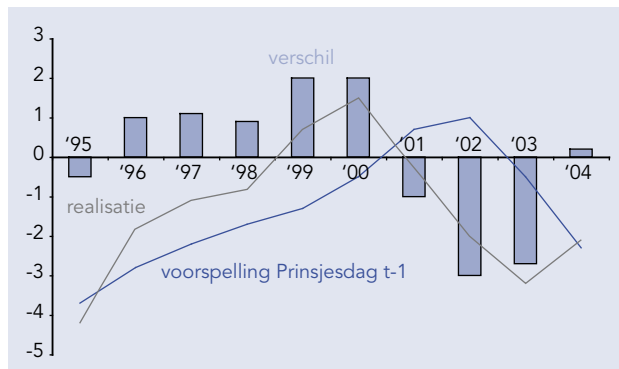
Bron: CPB, 2005

De cijfers in de figuren zijn gecorrigeerd voor de afkoop van subsidies aan woningbouwcorporaties (1995) en de opbrengsten van de UMTS-veiling in Nederland (2000). De cijfers vanaf 2001 zijn van na de CBS-revisie, voor de overige jaren moet de revisie nog worden doorgevoerd. De cijfers voor 2005 en 2006 zijn ramingen.

Het structurele saldo is bepaald conform de methode met vertraging (zie voetnoot 1).

De eerste les is dat we onze eigen wijsheid niet moeten overschatten. “*Le doute est désagréable, mais la certitude est ridicule*” (twijfel is vervelend, zekerheid is belachelijk), schreef Voltaire. Elk beleid – en dus ook begrotingsbeleid – moet rekening houden met onzekerheid. In mijn *ESB*-artikel van vorig jaar heb ik hier al uitgebreid bij stilgestaan (Van Dijkhuizen, 2004). Een les uit het recente verleden is dat prognoses over economische groei met grote onzekerheid zijn omgeven. Hetzelfde geldt voor de eerste voorlopige schattingen van de economische prestaties, de zogenaamde *flash*-realisaties (Kranendonk & Verbruggen, 2005).

Figuur 2. Ontwikkeling EMU-saldo ramingen versus realisaties



Bron: Miljoenennota's

Figuur 2 laat zien dat ook het één jaar vooruit voorspellen van het begrotingssaldo niet meevalt. De gemiddelde absolute voorspelfout van het begrotingssaldo was in de periode 1995-2004 1,4 procent van het bbp. Het CPB heeft berekend dat de gemiddelde absolute voorspelfout van de eigen groeiramingen in de afgelopen cyclus 1,5 procentpunt was. Het is evident dat we de enorme omslag in het saldo in de periode 1999-2003 niet hebben zien aankomen. Dat geldt voor ons, voor het CPB, maar ook voor het IMF, de OESO en de Europese Commissie. Algemeen was toen de inschatting dat we niet alleen een feitelijk, maar ook een structureel begrotingsoverschot hadden bereikt. Met de kennis en berekeningen van nú weten we dat dit niet het geval is geweest.

Sturen op de lange termijn

De afgelopen jaren heeft het kabinet flink moeten ombuigen. Dit volgde uit de afgesproken begrotingssystematiek, in combinatie met de sterke onvoorziene verslechtering van de overheidsfinanciën. Het CPB heeft berekend dat de negatieve invloed van de in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken hervormingen op de groei in de kabinetperiode circa 0,2 procent van het bbp bedraagt. Met de wijsheid achteraf is het mogelijk om kritisch te zijn over de procyclische werking van het begrotingsbeleid. Wanneer de relatief beperkte invloed van het beleid op de groei echter wordt afgezet tegen de hiervoor genoemde grote afwijkingen rond economische waarnemingen en voorspellingen, dan blijkt het om slechts een fractie daarvan te gaan.

Uit de bovenstaande cijfers volgt daarom een tweede les. Als het zo moeilijk is goede ramingen te maken, is het niet zinvol om met het beleid sterk op uitkomsten op korte termijn te sturen. Als we geen goede informatie hebben over de stand van de conjunctuur, is het slimmer om het roer recht te houden en te koersen op de (middel)lange termijn. Een voldoende behoedzaam vertrekpunt op het punt van het structurele begrotingssaldo vormt daarbij een cruciaal element. Dit is het uitgangspunt achter het trendmatige begrotingsbeleid.

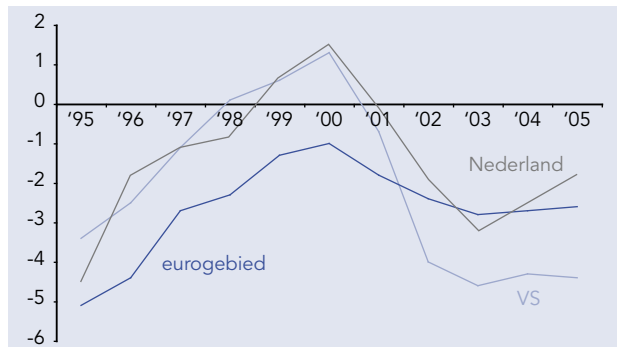
In 2006 worden de economisch goede tijden gebruikt om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen

Wat hebben we bereikt?

Wat heeft het (begrotings)beleid over de langere termijn gepresteerd? Het is duidelijk dat Nederland zich niet hoeft te schamen voor zijn prestaties. De overheidsschuld is, na een piek van 78% van het bbp in 1993, teruggebracht tot 55% in 2005: een afname van ruim 20 procentpunten. Deze afname is deels het gevolg van de hoge economische groei in deze periode en deels het resultaat van het beleid om het begrotingstekort terug te dringen. Tegelijkertijd zijn in deze periode de collectieve lasten flink verlaagd: van ruim 45 procent van het bbp in 1993 tot ruim 39 procent in 2005. Er zijn bovendien grote verschuivingen geweest in de overheidsuitgaven. Zo is het aandeel van de rentelasten in de totale overheidsuitgaven gedaald van bijna elf procent in 1993 tot zes procent in 2005. Dit creëerde de ruimte voor intensiveringen in beleidsterreinen die in maatschappelijk en politiek opzicht prioriteit hebben, zoals zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid. Het aandeel van deze uitgaven in de totale uitgaven is dan ook gestegen van ruim 26 procent in 1995 naar bijna 35 procent in 2005.

Ook in vergelijking met het buitenland zijn de prestaties goed. Het begrotingstekort vertoont weliswaar forse uitslagen, maar staat er nu beter voor dan in andere landen (zie figuur 3). Dat laatste geldt ook voor de overheidsschuld (zie figuur 4). Tegelijkertijd kunnen we constateren dat het toekomstgerichte Nederlandse begrotingsbeleid niet schadelijk is geweest voor de economische groei. Het tegendeel is het geval: in figuur 5 valt te zien dat de economische groei in Nederland over periode 1995-2005 weliswaar achterblijft bij de groei in de VS, maar duidelijk

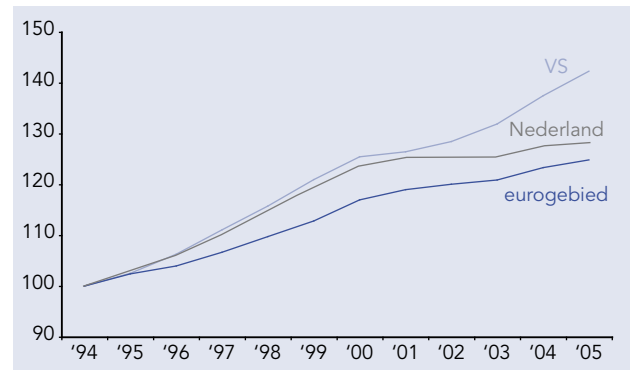
Figuur 3. Ontwikkeling begrotingstekort in verschillende landen^a



Bron: Eurostat

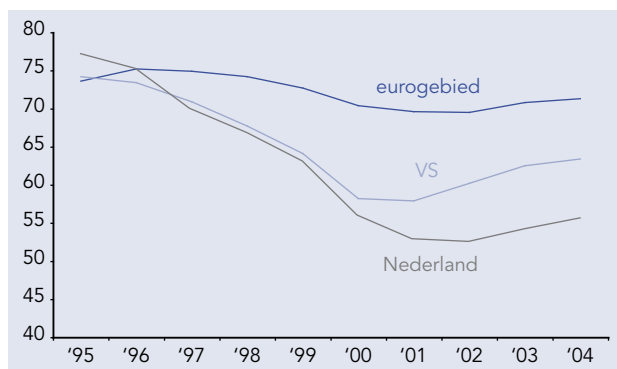
^a Voor Nederland 2000 exclusief opbrengsten UMTS, voor eurogebied niet gecorrigeerd.

Figuur 5. Ontwikkeling bbp in verschillende landen, 1994 = 100



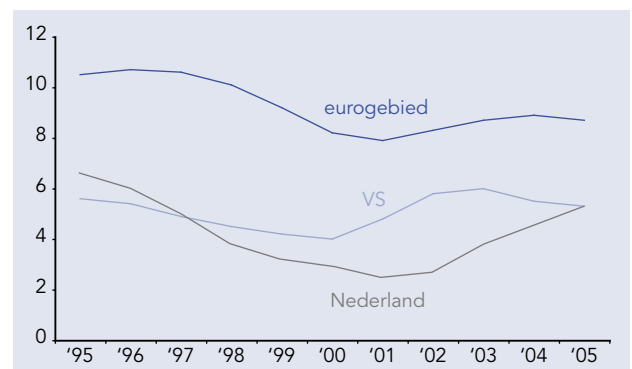
Bron: Eurostat

Figuur 4. Ontwikkeling overheidsschuld in verschillende landen, 1995-2004



Bron: Eurostat

Figuur 6. Ontwikkeling werkloosheidspercentage, 1995-2005



Bron: Eurostat

hoger is dan de groei in het eurogebied. Bij de werkloosheid ziet het beeld er nog beter uit. Hoewel de werkloosheid meebeweegt met de conjunctuur, is er over de afgelopen tien jaar sprake van een trendmatige daling (figuur 6). Zowel wat betreft het niveau als wat betreft de daling steekt Nederland gunstig af bij de andere Europese landen.

Uit het bovenstaande blijkt dat Nederland in het afgelopen decennium succesvol is geweest met het beleid dat is gericht op het terugdringen van de overheidsschuld en collectieve lastendruk en het verbeteren van de kwaliteit van de collectieve uitgaven. Tegelijkertijd is Nederland er in geslaagd om goede economische prestaties neer te zetten. Ook in vergelijking met andere landen kan niet worden gesteld dat over een langere periode bezien het beleid de groei heeft geschaad. Misschien is Nederland niet ieder jaar het beste jongetje van de klas, maar voor deze rapportcijfers hoeft niemand zich te schamen.

Toekomst

Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst: er is nog een lange weg te gaan. De overheidsschuld bedraagt circa 55 procent van het bbp en per jaar geven we nog altijd negen miljard euro meer uit dan we binnenkrijgen. Om ook op de lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (en daarmee de gewenste collectieve voorzieningen) te kunnen garanderen, is het zaak om vooruit te kijken en met het beleid in te spelen op de uitdagingen van de toekomst.

De belangrijkste uitdaging voor het begrotingsbeleid op de langere termijn is en blijft de vergrijzing. Deze bewering lijkt een grijsgedraaide plaat, maar toch lijkt lang niet iedereen door-

drongen van het belang om in de begroting te anticiperen op de vergrijzing. Voor een deel is dit begrijpelijk: de term 'vergrijzing' is een abstract begrip. Pas op het moment dat de premies voor de zorgverzekering stijgen of als de regelingen voor vervroegde uitkering op de helling gaan, wordt duidelijk dat de vergrijzing offers vraagt van de burgers.

De afgelopen jaren hebben laten zien dat de conjuncturele bewegingen aanzienlijk kunnen zijn en bovendien snel en sterk doorwerken op de overheidsfinanciën

De bewering dat dit kabinet 'angstbeelden' creëert met de vergrijzing is niet terecht. De komende decennia verdubbelt het aantal 65+-ers van twee miljoen naar ruim vier miljoen. Tegelijkertijd neemt de potentiële beroepsbevolking zelfs iets af, van bijna tien miljoen naar ruim negen miljoen mensen. In 2000 heeft het CPB berekend dat de overheidsfinanciën op de langere termijn niet houdbaar zijn bij ongewijzigde institutionele arrangementen en constante belastingtarieven. Dit impliceert dat de stijgende kosten voor de AOW en de gezondheidszorg in de komende decennia niet wor-

den gecompenseerd door de hogere belastinginkomsten uit pensioenen. Als we niet reageren, leidt vergrijzing tot een oplopend overheidstekort en cumulerende staatschuld. De rekening van de vergrijzing wordt dan doorgeschoven naar onze (klein)kinderen. Dergelijk kortzichtig beleid is voor het kabinet niet acceptabel. Dit vormt de achtergrond van de hervormingen van de sociale zekerheid; de WAO, de WW, de Wet Werk en Bijstand. Dit is ook waarom het kabinet werk heeft gemaakt van het beëindigen van de fiscale subsidie op vervroegde uittreding. In een recent verschenen rapport prijst de OESO de in gang gezette hervormingen, maar benadrukt dat deze nog niet toereikend zijn (OESO, 2005). De OESO pleit een generieke verhoging van de AOW-leeftijd, of een koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijgende levensverwachting van het betreffende cohort.

Tegelijkertijd kunnen we con- stateren dat het toekomstgerichte Nederlandse begrotingsbeleid niet schadelijk is geweest voor de economische groei

De hele klas doet zijn best

Vergrijzing is geen specifiek Nederlands probleem. Heel Europa heeft hier mee te maken. Veel landen zijn dan ook, net als Nederland, druk bezig met het hervormen van de welvaartsstaat om zo de collectieve voorzieningen ‘vergrijzingbestendig’ te maken. Duitsland heeft bijvoorbeeld de duur van de werkloosheidswet beperkt tot één jaar (voor 55+ tot 1½ jaar) en de regeling voor vervroegde uittreding afgeschaft, om zo de arbeidsparticipatie te verhogen en het draagvlak van de collectieve voorzieningen te vergroten. Ook Frankrijk heeft financiële prikkels ingevoerd om langer door te werken en de pensioenge-rechtigde leeftijd gekoppeld aan de stijgende levensverwachting en Italië heeft de minimumpensioenleeftijd verhoogd van 57 tot 62 jaar. Dit zijn slechts een paar voorbeelden; soortgelijke hervormingen vinden plaats in nagenoeg alle EU-landen. In sommige gevallen gaan deze hervormingen ook verder dan in Nederland. Het verwijt dat Nederland met zijn hervormingsagenda weer eens ‘het beste jongetje van de klas wil zijn’, snijdt dan ook geen hout.

Het werk is nooit af

Dit kabinet heeft een aantal ingrijpende maatregelen aangekondigd en doorgevoerd. Het werk is echter nooit ‘af’. Vooruitgang is verandering. Veranderingen in de wereld om ons heen nopen ons steeds weer stil te staan bij de inrichting van de welvaartsstaat, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn en het te voeren begrotingsbeleid. De stijgende levensverwachting, de voortgaande mondialisering (zoals de opkomst van de economieën van China en Oost-Europa) en de toenemende welvaart zijn positieve ontwikkelingen. We moeten onze ogen echter niet sluiten voor de gevolgen die ze hebben voor de overheidsfinanciën. Ze kunnen leiden tot hogere collectieve uitgaven en/of een verkleining van het draagvlak voor de collectieve voorzieningen.

Daarom zal het kabinet de Studiegroep Begrotingsruimte vragen om volgend jaar met een advies te komen over het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode. Als uitgangspunt van dit advies dienen de projecties van het Centraal Planbureau over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de langere termijn.

Conclusie

Het afgelopen decennium is vanuit het perspectief van de economie en de overheidsfinanciën succesvol geweest. Weliswaar waren we niet ieder jaar het beste jongetje van de klas, maar over een langere periode bezien, hebben we in Nederland een flinke slag kunnen maken. Dit betekent niet dat het beleid ‘af’ is. Voor de toekomst moeten we blijven willen veranderen en ons eigen beleid kritisch blijven bezien, willen we de uitdagingen die op ons af komen, het hoofd kunnen bieden. ■

Kees van Dijkhuizen

Literatuur

- CBS (2005) *Persbericht arbeidsmarkt*. 26 augustus.
 CPB (2005) *Macro Economische Verkenning 2006*. Den Haag: CPB.
 Dijkhuizen, C. van (2004) *Omgaan met onzekerheid*. ESB, 24 september, 465-467.
 Kranendonk, H. & J. Verbruggen (2005) *Trefzekerheid van CPB prognoses voor de jaren 1971-2003*. CPB Document 77, Den Haag.
 OESO (2005) *Ageing and Employment Policies – Netherlands*. Parijs.