



Van stimuleren naar saneren

Dit jaar stimuleert de overheid de economie nog met vier miljard euro, maar dat houdt op. Het begrotingsaldo verbetert komend jaar aanzienlijk door inverdieneffecten van het economische herstel, in combinatie met door het demissionaire kabinet voorgestelde bezuinigingen van meer dan zes miljard euro en twee miljard euro aan lastenverzwaringen. De overheidsschuld blijft echter toenemen en de budgetdiscipline laat te wensen over.

Vorig jaar is de Nederlandse economie met nagenoeg vier procent gekrompen. Inmiddels is het keerpunt al enige tijd gepasseerd. Voor dit jaar verwacht het Centraal Planbureau (CPB) weer een economische groei van bijna twee procent. Komend jaar vertraagt het groeitempo tot anderhalf procent, mede doordat wereldwijd door nationale overheden in gang gezette budgettaire stimuleringsmaatregelen aflopen. Alsdan is het groeiverlies als gevolg van de recente, uitzonderlijk diepe recessie in Nederland op korte termijn nog niet volledig goedge maakt. De nu voorziene toename van het bruto binnenlands product (bbp) komt vrijwel volledig voor rekening van de uitvoer. De geraamde groei van de gezinsconsumptie blijft vooralsnog bescheiden, terwijl de bedrijfsinvesteringen dit jaar verder afnemen. Bij

dit aarzelende herstel stabiliseert de werkloosheid rondom het huidige, in historisch perspectief, lage niveau. De inflatie trekt licht aan. De ontwikkeling van de contractionen reageert met enige vertraging op die van de inflatie en de werkloosheid. Dit jaar daalt de koopkracht van huishoudens voor het eerst sinds het begin van de crisis, in doorsnee met een half procent. Volgend jaar kalft de koopkracht nog wat verder af. Dan gaat de helft van de huishoudens er een kwart procent of meer op achteruit. Deze statische koopkrachtcijfers houden geen rekening met de gevolgen van vermogensverliezen, zoals lagere huizenprijzen en aandelenkoersen, en van incidentele gebeurtenissen, zoals baanverlies, het schrappen van bonussen en de beperkte indexering of mogelijk zelfs afstempeling van aanvullende pensioenen. Tabel 1 vat enkele kerngegevens voor de Nederlandse economie samen. Zoals bekend, herzielt het CPB zijn prognoses met enige regelmaat. Een jaar geleden was de verwachting dat de economie dit jaar pas op de plaats zou maken, maar dankzij een onverwacht sterke opleving van de wereldhandel oogt het beeld nu gunstiger. Het belangrijkste neerwaartse risico blijft hernieuwde onrust op de financiële markten. Het is bovendien onzeker in hoeverre het overheidsbeleid, dat nu in tal van economisch hoogontwikkelde

FLIP DE KAM

Honoraire hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

landen is gericht op beperking van het begrotingstekort, het economische herstel kan bemoedigen. Het is wel zeker dat veel nationale overheden nauwelijks over budgettaire armslag beschikken om een tweede dip in de economische bedrijvigheid met stimulerend beleid tegen te gaan. Anderzijds sluit het planbureau niet uit dat de particuliere bestedingen, met name in het eurogebied, sterker toenemen dan nu wordt voorzien. Hernieuwd vertrouwen van consumenten en producenten is hier de doorslaggevend factor.

Totaalbeeld overheidsfinanciën

De crisis heeft een diep gat in de overheidsfinanciën geslagen. Dit jaar bereikt het begrotingstekort een recordomvang van naar verwachting 5,8 procent van het bbp, ofwel 34,5 miljard euro. Toch is er sprake van een meevaller, want afgelopen voorjaar rekende het Centraal Planbureau (2010b) nog op een deficit van 6,3 procent van het bbp. Naar de huidige inzichten slinkt het feitelijke tekort van 2010 op 2011 met bijna twee procent van het bbp. Deze tekortverkleining valt deels toe te schrijven aan het conjuncturele herstel, dat voor hogere inkomsten zorgt. Maar ook het structurele tekort, dus nadat het begrotingssaldo is geschoond voor de invloed van de conjunctuur, neemt aanzienlijk af (tabel 2). Voor deze tekortverbetering laten zich verschillende oorzaken aanwijzen. Zo lopen de meeste stimulerende maatregelen die het kabinet in het voorjaar van 2009 heeft afgekondigd, langzamerhand af. Het tekort loopt eveneens terug, doordat het kabinet in verhouding fors bezuinigt en de collectieve lasten per saldo verzwakt. Het nu voor 2011 verwachte feitelijke begrotingstekort van 3,9 procent van het bbp steekt schril af tegen het doel dat het kabinet-Balkenende IV bij zijn start in februari 2007 voor ogen had. Destijds werd gemikt op een begrotingsoverschot in 2011 ter grootte van 1,1 procent bbp. Het verschil van vijf procentpunten van het bbp komt neer op een tegenvaller van dertig miljard euro.

Teneinde haar hoge tekorten af te dekken is de Nederlandse overheid zeer actief op de geld- en de kapitaalmarkt. De daar opgenomen leningen zijn terug te vinden in de groeiende omvang van de overheidsschuld. Nog in de Miljoenennota 2009 sprak het kabinet de verwachting uit dat de schuld als percentage van het bbp in 2011 zou zijn gedaald tot het laagste niveau sinds 1814, te weten tot 37 procent van het bbp. Nu wordt voor het komende jaar een verdere stijging van de overheidsschuld tot 66 procent van het bbp voorzien. De schuldquote is uiteraard extra opgelopen door het noemereffect: de schuld, in de teller, is hier immers gerelateerd aan de stagnerende binnenlandse toegevoegde waarde, in de noemer.

Om een verdere oploop van de schuldquote op middellange termijn te stuiten, zal het volgende kabinet ingrijpende maatregelen moeten treffen. Daarop vooruitlopend heeft het zittende kabinet zijn verantwoordelijkheid genomen. Ondanks zijn demissionaire status heeft het aan het parlement een reeks ingre-

Tabel 1

Kerngegevens Nederlandse economie (mutaties per jaar in procenten).			
	2009	2010	2011
Bruto binnenlands product	-3,9	1,75	1,5
Werkloosheid (duizend personen)	377	435	435
Inflatie (consumentenprijsindex)	1,2	1,25	1,5
Contractloon marktsector	2,7	1,0	1,5
Koopkracht (mediaan alle huishoudens)	1,8	-0,5	-0,25

Bron: Centraal Planbureau, 2010a

pen voorgesteld die een missionair kabinet niet zouden misstaan. Een van de overwegingen hierbij is geweest dat, ondanks de sterke verbetering in het begrotingssaldo, het voorziene tekort komend jaar nog steeds boven het plafond van drie procent van het bbp ligt, dat is verankerd in het Stabiliteits- en Groeipact.

Saneren met beleid

Met de ombuigingen is in 2011 meer dan zes miljard euro gemoeid. Diverse tegenvallers bij de uitvoering van de begroting voor het lopende jaar tellen op tot drie miljard euro, maar de departementen hebben stappen gezet om hiervoor bezuinigingen te vinden. Daarnaast heeft het kabinet afspraken gemaakt om in 2011 en latere jaren nog eens voor ruim drie miljard euro te besparen. Verder stijgen de collectieve lasten komend jaar met twee miljard euro. Een consequentie van deze budgettaire verkrapting is dat, terwijl vorig jaar de overheid de ergste klappen van de crisis opving, de overheidsfinanciën dit jaar nauwelijks en volgend jaar in het geheel niet bijdragen aan de economische groei. Het kabinet zegt bij zijn beleidsvoorstellen te hebben gezocht naar een balans tussen het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het voorkomen dat daarvoor noodzakelijke maatregelen het nog broze herstel schaden. Nu van de begroting voor 2011 geen bestedingsimpuls uitgaat, zijn alle spaarloontegoeden halverwege september 2010 vrijgegeven, in de hoop dat dit de gezinsbestedingen zal stimuleren. Door de deblokking van het spaarloon kunnen huishoudens beschikken over ruim vier miljard euro aan liquide middelen. Net als bij eerdere deblokkingen van het spaarloon in 2003 en 2005 is het effect op de consumptiegroei waarschijnlijk gering. Het Centraal Planbureau (2010a) neemt aan dat slechts vijftien procent van de liquide middelen op korte termijn tot besteding komt. Om het herstel te ondersteunen heeft het kabinet bovendien enkele crisismaatregelen met een jaar verlengd, waaronder de mogelijkheid voor ondernemingen om versneld af te schrijven op nieuw aangeschafte bedrijfsmiddelen.

Drie uitgavenkaders

Met betrekking tot elk jaar uit de periode 2008–2011 zijn aan het begin van de kabinetsperiode uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren: ten eerste, de rijksbegroting in enge zin, ten tweede, de sociale zekerheid met inbegrip van het arbeidsmarktbeleid en ten derde, de collectief gefinancierde zorguitgaven. Het plafond voor de zorguitgaven ligt vast in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Tussentijds optredende tegenvallers bij de uitgaven moeten binnen

Tabel 2

Kerngegevens collectieve financiën (in procenten van het bbp).			
	2009	2010	2011
Bruto collectieve uitgaven	51,0	50,4	49,2
Collectieve lasten	38,2	37,9	38,5
Niet-belastingmiddelen	6,7	6,8	7,4
Totale ontvangsten	45,6	44,6	45,3
Feitelijk begrotingssaldo	-5,4	-5,8	-3,9
Structureel begrotingssaldo¹	-6,2	-4,6	-3,1
Overheidsschuld	60,8	64,5	66,2

¹ Bepaald volgens de CPB-methodiek.

Bron: Centraal Planbureau, 2010a

elk kader worden opgevangen via compenserende ombuigingen. Afgaande op de financiële jaarverslagen van het Rijk is het uitgavenkader vanaf 2004 weliswaar in zijn totaliteit gehandhaafd, maar bij het BKZ was jaarlijks sprake van een overschrijding (De Kam, 2010). De laatstbedoelde overschrijdingen zijn en worden, in strijd met letter en geest van de begrotingsregels, inmiddels bijna als vanzelfsprekend gecompenseerd met onderschrijdingen van de uitgavenkaders voor beide andere budgetdisciplinesectoren. Dit valt des te meer op, aangezien bij het vaststellen van het BKZ van meet af aan al wordt uitgegaan van een in verhouding aanzienlijke stijging van de zorguitgaven. Voor andere terreinen van overheidszorg, zoals onderwijs, wegen en infrastructuur, is geen sprake van zo'n aan ongewijzigde voortzetting van het beleid gekoppelde sterke uitgavengroei.

Falende begrotingsdiscipline

Afgaande op het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009 (Tweede Kamer, 2010c) is het plafond voor de totale collectieve uitgaven vorig jaar met 0,4 miljard euro overschreden. Uit de Macro Economische Verkenning 2011 (Centraal Planbureau, 2010a) blijkt dat de overschrijding van het uitgavenkader een miljard euro meer bedroeg. De oorzaak ligt mede bij de zorguitgaven. Rekeningen van zorgaanbieders druppelen nog lang na afloop van het kalenderjaar binnen bij de zorgverzekeraars. Hierdoor duurt het enkele jaren voordat het eindbedrag van de zorguitgaven definitief vaststaat. De cijfers uit het financiële jaarverslag van het Rijk voor het jaar t , dat ieder jaar wordt gepresenteerd op de derde woensdag in mei van het jaar $t+1$, worden voor deze nakomende uitgaven achteraf niet meer gecorrigeerd. Hierdoor devalueert de waarde van het jaarverslag. Het is voer voor juristen, in hoeverre een en ander zich verdraagt met de Comptabiliteitswet. Tabel 3 specificeert de over- en onderschrijding van de uitgavenkaders, eerst volgens het jaarverslag van het Rijk uit mei 2010 en daarnaast zoals vier maanden later gerapporteerd door het CPB.

Rijksuitgaven

Na de sterke stijging van de collectieve-uitgavenquote van 46 procent van het bbp in 2008 naar 51 procent van het bbp in 2009, daalt de uitgavenquote naar verwachting weer in 2010 en 2011. Overigens neemt de werkgelegenheid bij de gehele overheid dit jaar naar verwachting nog met 0,75 procent toe. Wel loopt de personeelsbezetting van het Rijk licht terug, als uitvloeisel van plannen om het ambtenarenapparaat van de centrale overheid en de zelfstandige bestuursorganen in de lopende kabinetsperiode met in totaal 11.772 plaatsen te verkleinen. Het zwaartepunt bij deze operatie ligt in 2010 en 2011; tot nu toe zijn na 2007 daadwerkelijk slechts 2.133 plaatsen vervallen (Tweede Kamer, 2010a). Dit roept twijfels op of de nu door het CPB voor 2011 geraamde daling van de werkgelegenheid bij de overheid met 1,25 procent erg realistisch is. Hier ligt een majeure tegenvaller op de loer.

De Miljoenennota 2011 (Tweede Kamer, 2010b) meldt dat de departementen nog dit jaar drie miljard euro bezuinigen om de uitgaven binnen de bij de kabinetsformatie afgesproken kaders te houden. Ongeveer 750 miljoen euro wordt bespaard door de loon- en prijscompensatie voor de ministeries achterwege te laten. Ondanks deze ingreep zien de ministeries de salarislasten en prijzen van

aangeschafte goederen wel doorstijgen. Om binnen het krappere gemaakte budget te blijven, beschikken beheerders van departementale budgetten over drie opties. Zij kunnen het personeelsbestand versneld reduceren. Gegeven de in 2011 nog in te vullen afslankingstaakstelling lijkt deze optie bij voorbaat uitgeput. Ten tweede kunnen overheidswerkgevers bij onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden inzetten op matiging van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Wanneer deze strategie al succesvol zou zijn, valt te bedenken dat zij de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt verder aantast. Een laatste mogelijkheid is dat de ministeries compensatie vinden voor de achterwege blijvende loon- en prijscompensatie door te bezuinigen op de materiële uitgaven en verstrekte subsidies. Dit zal om allerlei redenen niet eenvoudig zijn. Hiermee neemt de kans toe op nieuwe overschrijdingen, die eerst tegen het einde van dit jaar zichtbaar worden.

Half werk van De Jager

Komend jaar daalt het beslag dat vanuit de collectieve sector op het bbp wordt gelegd met 1,2 procent van het bbp. Daarbij helpt het dat de uitgaven uit het stimuleringspakket grotendeels wegvallen. Bij het Aanvullend Beleidsakkoord (Tweede Kamer, 2009a) afgesproken, en in de Voorjaarsnota 2009 (Tweede Kamer, 2009b) ingevulde, ombuigingen van 1,8 miljard euro worden nu voelbaar. Bij datzelfde Aanvullend Beleidsakkoord is voor 2011 bovendien gerekend met een bezuiniging van 3,2 miljard euro, te bereiken doordat salarissen in de collectieve sector en de sociale uitkeringen nominaal gelijk zouden blijven. Deze besparing veronderstelde dat werkgevers en werknemers in de marktsector in nieuwe cao's met elkaar een nominale nullijn overeen zouden komen. Deze nullijn is, zoals destijds eigenlijk al was te voorzien, niet gehaald. Mogelijk beseften ambtenaren op het Ministerie van Financiën toentertijd al het geringe realiteitsgehalte van de veronderstelde nullijn want de beoogde besparing van 3,2 miljard euro is nooit verwerkt in de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2010 en in de raming voor 2011 uit het Centraal Economisch Plan 2010 (Centraal Planbureau, 2010a). Zij is evenmin meegenomen in de Economische Verkenning 2011–2015 (Centraal Planbureau, 2010c). In die zin kan de nu via andere maatregelen ingevulde 3,2 miljard euro aan bezuinigingen worden beschouwd als een voorschot op de achttien miljard euro aan tekortbeperkende maatregelen, waarover VVD, CDA en PVV op het moment van schrijven nog met elkaar in de slag zijn.

Nu de nullijn voor de cao-lonen in de marktsector een luchtspiegeling is gebleken, bevat de ontwerpbegroting voor 2011 diverse maatregelen om de oorspronkelijke besparing van 3,2 miljard euro alsnog in te vullen. Het is minister van Financiën De Jager niet gelukt dit volle bedrag al komend jaar te vinden in de begroting van de vakministers. Zij zijn akkoord gegaan met ingrepen ter grootte van

Tabel 3

Overschrijding (+) en onderschrijding (–) van de uitgavenkaders in 2009 (in duizend euro).

	Ministerie van Financiën	CPB
Uitgavenkader in lopende prijzen	220.271	220.453
Actuele raming van de uitgaven	220.677	221.890
Overschrijding	+ 406	+ 1.437
waarvan		
Rijksbegroting in enge zin	– 849	– 849
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	– 470	+ 200
Budgettair Kader Zorg	+ 1.725	+ 2.086

Bron: Centraal Planbureau

1,8 miljard euro. De ontbrekende 1,4 miljard euro wordt eerst in 2012 en latere jaren binnengehaald. De voor het komende jaar ingezette 1,8 miljard euro wordt hoofdzakelijk gevonden door een permanente korting op het personeelsbudget van de ministeries, 500 miljoen euro, en door een in het Coalitieakkoord voorziene uitgavenverhoging blijvend achterwege te laten, 750 miljoen euro. De opgave wordt verder ingevuld met een reeks kleinere maatregelen en via verhoging van de tabaksaccijns, 250 miljoen euro. Deze lastenverzwaring voor rokers is natuurlijk geen bezuiniging, maar telt als lastenverzwaring.

Zorguitgaven

De collectief gefinancierde uitgaven voor de gezondheidszorg blijven onbeheerst doorgroeien. Via diverse beleidsmaatregelen probeert het kabinet de groei van de zorguitgaven in 2011 met twee miljard euro af te remmen. Persoonsgebonden budgetten worden minder kwistig verstrekt en diverse eigen betalingen van zorggebruikers gaan omhoog. De pil, antidepressiva en de rollator gaan uit de sociale basisverzekering. Medisch specialisten worden opnieuw aangeslagen, gemeenten ontvangen minder geld voor de thuiszorg. Een, inmiddels door de rechter overigens vernietigde, korting op het budget van de ziekenhuizen staat in de miljoenennota nog voor een half miljard euro genoteerd.

Het CPB (2010a) acht bij de zorguitgaven besparingen van ten hoogste een miljard euro haalbaar. Voorgenomen budgetkortingen bij de zorginstellingen zijn namelijk een stomp wapen geworden binnen het bestaande systeem, waarbij verzekerden een wettelijk vastgelegd recht op zorg hebben, een aanspraak die de rechter in voorkomende gevallen honoreert. In wezen verdraagt het bestaande systeem zich niet met de macrobudgettering van de zorguitgaven, zoals die haar beslag krijgt in het bij elke kabinetsformatie vastgestelde Budgettair Kader Zorg. De wetgever zelf heeft van het zorgstelsel een nationale open-einderegeling gemaakt. Uiteindelijk zijn, afgezien van ingrepen in prijzen, tarieven en arbeidsvoorwaarden, de zorguitgaven alleen goed beheersbaar door de aanspraken op collectief gefinancierde zorg in te perken, door van zorggebruikers hogere eigen betalingen te vragen of door strikte budgettering van zorgaanbieders. Daartoe moet het recht op zorg worden gelimiteerd. In dit geval zullen de wachtlijsten voor veel verrichtingen onvermijdelijk langer worden.

Uitgaven voor sociale zekerheid

Door de toenemende vergrijzing stijgt het aantal ontvangers van een AOW-uitkering in de periode 2009–2011 van 2,5 miljoen tot 2,7 miljoen. Toch lopen de uitgaven aan sociale zekerheid in 2010 naar verwachting in de pas met het bbp en groeien zij in 2011 zelfs iets minder hard dan het bbp. Het CPB voorziet namelijk dalende uitgaven bij de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid. Weliswaar blijft het totale aantal arbeidsongeschikt-verklaarden onver-

anderd op 707.000 uitkeringsjaren; maar jeugdigen met een Wajong-uitkering vullen de plekken op die vrijkomen, doordat ontvangers van een hogere WAO/WIA-uitkering uitstromen, in veruit de meeste gevallen naar de AOW. Bovendien wordt op het terrein van de sociale zekerheid in 2011 zo'n half miljard euro omgebogen. Senioren in het buitenland komen niet langer in aanmerking voor de toeslag die alle AOW'ers tot nu toe ontvangen. Verder wordt omgebogen bij de kindregelingen. Gemeenten ontvangen uit de rijksbegroting een kwart miljard euro minder voor de sociale werkplaatsen.

Collectieve lasten

De verandering in de opbrengst van belastingen en sociale premies weerspiegelt de economische ontwikkeling en de invloed van beleidsmaatregelen. Voor zover die bestaan uit tariefwijzigingen en aanpassing van heffingsgrondslagen, waarop het tarief wordt toegepast, komen beleidsmaatregelen tot uiting in een verandering van de microlastendruk.

Dit jaar blijft de endogene groei van de belasting- en premieontvangsten naar verwachting achter bij de groei van het bbp. Anders gezegd, zoals vaker in de afgelopen jaren ligt de waarde van de macro-economische progressiefactor beneden de 1. Voor volgend jaar veronderstelt het CPB dat de collectieve lasten endogeen juist wat sneller toenemen dan het bbp. De opbrengst van de loon- en inkomensheffing valt onder andere mee, doordat de aftrekbare hypotheekrente lager uitvalt. Verder zou de vennootschapsbelasting ruim een miljard euro meer kunnen opbrengen, nu de winstquote oploopt. Het CPB noemt dit wel een extra onzeker element in de opbrengstraming. Opmerkelijk is de geraamde meeropbrengst van de overdrachtsbelasting, door het veronderstelde aantrekken van de woningverkoop.

In 2011 zullen de microlasten als gevolg van beleidsmaatregelen per saldo stijgen met twee miljard euro. De lastenstijging is bovenal toe te schrijven aan de fors hogere premies voor de Zorgverzekeringswet, 3,5 miljard euro. Voor gezinnen wordt zij grotendeels, 750 miljoen euro, teniet gedaan door een bescheiden tariefverlaging van de inkomensheffing. Werkgevers zijn verplicht de hogere inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage van hun werknemers te vergoeden. Zij ontvangen hiervoor compensatie, doordat de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds met 1,25 miljard euro omlaaggaat.

Slotsom

In het overgangsjaar 2011 lopen overheidsmaatregelen om de economie te stimuleren af en lanceert het kabinet, ondanks zijn demissionaire status, voorstellen om de sanering van de overheidsfinanciën in een stroomversnelling te brengen. Dit project is sterk gebaat bij versnelling van de economische groei. Het wordt echter bedreigd door optimistisch geraamde besparingsmaatregelen en een verslappende begrotingsdiscipline.

LITERATUUR

Centraal Planbureau (2010a) *Macro Economische Verkenning 2011*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2010b) *Centraal Economisch Plan 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2010c) *Economische Verkenning 2011–2015*. CPB document, 203.

Kam, C.A. de (2010) *Economie en overheidsfinanciën*. In: Kam, C.A. de en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 27–47.

Tweede Kamer (2009a) *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. 31070(24).

Tweede Kamer (2009b) *Voorjaarsnota 2009*. 31965(1).

Tweede Kamer (2010a) *Vernieuwing van de rijksdienst. Brief regering Vijfde en Zesde voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst*. 31490(43).

Tweede Kamer (2010b) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Miljoenennota 2011. 32500(1).

Tweede Kamer (2010c) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009*. 32360(1).