



## Midden in de zondvloed

**Auteur(s):**

Verbon, H.A.A.

Hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit van Tilburg [H.A.A.Verbon@uvt.nl](mailto:H.A.A.Verbon@uvt.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4414, pagina 436, 19 september 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De eerste begroting van het kabinet Balkenende-II ademt de sfeer van stevige keuzes, maar deze zijn niet allemaal even doordacht. Hierdoor zijn tegenvallers onvermijdelijk en moet er mogelijk binnenkort aanvullend bezuinigd worden.*

Nederland ondervindt de gevolgen van een wereldwijde recessie. Daarnaast doet Nederland het economisch slechter dan andere Europese landen. In 2004 zal de bbp-groei in Nederland bijvoorbeeld achter lijven bij het Europese gemiddelde. De arbeidsparticipatie is laag en de arbeidskosten zijn hoog. Zelfs de overheidsfinanciën die onder twee Paarse kabinetten er zo rooskleurig uitleken te zien, zijn ruim een jaar na het verscheiden van het tweede kabinet-Kok in behoorlijk verlepte toestand: het feitelijke EMU-saldo zou zonder ombuigingsbeleid ver boven de 'Maastricht-grens' van drie procent zijn geraakt. Voor een groot deel is dit een erfenis van een 'na ons de zondvloed'-beleid dat door de twee kabinetten-Kok is gevoerd. Dit wordt ook door de Raad van State scherp verwoord: "*het procyclische effect van het beleid uit die [Paarse] jaren roept nu een procyclisch effect naar de andere kant op*"<sup>1</sup>.

In deze bijdrage zal betoogd worden dat minister Zalm, verantwoordelijk voor de openbare financiën onder Paars en nu weer op dezelfde plek, te weinig gebruik maakt van de overigens geringe mogelijkheden om een trendmatig begrotingsbeleid te voeren en dat een deel van de bezuinigingen gebaseerd is op *wishful thinking*. Bovendien blijkt het arbeidsmarktbeleid dat dit kabinet denkt te gaan voeren weinig doordacht te zijn. Tenslotte zijn door Paars ook de financiële sluisen van de zorg open gezet. Balkenende moet de sluisen sluiten, maar doet hij ze wel op een rechtvaardige manier dicht?

### Begrotingsbeleid

Hoewel onder de twee kabinetten-Kok in naam een trendmatig begrotingsbeleid werd gevoerd, is daar in feite weinig van terechtgekomen. Voor een deel kan dat verklaard worden uit de manier waarop dit beleid werd geïmplementeerd. Door de uitgaven te budgetteren met behulp van de zogenaamde uitgavenkaders, konden in beginsel conjuncturele meevallers in de uitgavensfeer leiden tot extra ruimte binnen de spelregels van het trendmatige begrotingsbeleid. Het zou verstandiger geweest zijn om voor zover uitgaven aantoonbaar meevielen door conjuncturele meewind, deze meevallers buiten de uitgavenkaders te houden. In de nieuwe regels voor het begrotingsbeleid is deze clausule nu wel opgenomen voor meevallers, maar niet voor tegenvallers aan de uitgavenkant. Conjuncturele meevallers in de uitgaven deden zich onder Paars-II met name voor bij de werkloosheidsuitkeringen. Volgens de strikte interpretatie van het trendmatig begrotingsbeleid had deze ruimte gebruikt mogen worden om extra uitgaven in de sociale zekerheid te realiseren. Deze ruimte is echter gebruikt om met name de zorguitgaven tot boven de uitgavenkaders te laten stijgen. Dit was in strijd met het afgesproken trendmatige begrotingsbeleid. Ook zijn onder Paars vanaf het begin meevallers in de belastingopbrengst aan lastenverlichting besteed.

#### *Trendmatig begroten*

De Miljoenennota 2004 kondigt aan dat er weer een trendmatig begrotingsbeleid zal worden gevoerd: er komen vaste reële uitgavenplafonds en tegenvallers aan de inkomstenkant hoeven niet gecompenseerd te worden "*zolang de grenzen voor het feitelijke en structurele emu-saldo niet worden overschreden*". De grens voor het feitelijke saldo wordt op de 'signaalwaarde' van 21¼ procent gezet en niet op drie procent, zoals het Maastricht-verdrag voorschrijft om redenen van prudentie. Hoewel het maar om een verschil van twee miljard euro gaat is dit toch een zonderlinge eigen interpretatie. De feitelijke grens van drie procent is, zoals nu vooral in Duitsland en Frankrijk wordt benadrukt, een willekeurige grens. Het had ook twee of acht procent kunnen zijn. Die willekeur wordt alleen maar groter als ieder land zijn eigen grens gaat stellen. Wellicht nog eigenaardiger is het dat het toelaten van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant nu ook afhangt van het structurele EMU-saldo. Dat betekent dat voor iedere tegenvaller vastgesteld moet worden of er een doorwerking naar het structurele EMU-saldo is of niet. In feite betekent deze regel dat er ieder jaar bij de begrotingsvoorbereiding een herijking van het structurele EMU-saldo moet plaats vinden, en relateert daarmee de berekeningen en afspraken die tijdens de afsluiting van het Regeerakkoord zijn gemaakt. We zijn daarmee gevaarlijk dichtbij het feitelijke tekortbeleid van de jaren tachtig aangekomen. De begrotingsvoorbereiding voor 2004 deed in ieder geval oude tijden herleven doordat ombuigingen ingevuld werden met, zoals het CPB dat eufemistisch uitdrukt, een "*fasering van de intensivering uit het Hoofdlijnenakkoord*"<sup>2</sup>.

De bezuinigingen van dit kabinet lopen op tot een bedrag van vijftien miljard euro in 2007, waarvan meer dan acht miljard in de vorm van ingrepen in inkomens van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden. Dit is voor de overheid de eenvoudigste manier van ombuigen, maar kan ook heel snel tot nieuwe tegenvallers leiden. Het duidelijkste blijkt dat bij de aanvullende bezuinigingsmaatregelen die na het *Hoofdlijnenakkoord* nog zijn genomen. Extra loonmatiging voor de collectieve sector wordt bereikt door de incidentele loonontwikkeling zowel bij de overheid als bij de zorg op nul te zetten. Dit is een klassieke papieren operatie waarvan waarschijnlijk niemand weet hoe deze te effectueren. Zal de overheid binnenkort beslissen dat geen enkele ambtenaar de komende vier jaar zijn salarisschaal mag doorlopen?

Hoe zal de overheid de loonontwikkeling in de zorg willen beïnvloeden waar vrije loononderhandelingen plaats vinden zonder directe inmenging van de overheid? Het is overigens pikant om te vermelden dat volgens het Planbureau in 2004 de uitkeringen op het gebied van de sociale zekerheid relatief zullen stijgen ten opzichte van de contractloonstijging van de ambtenaren<sup>3</sup>. Dit waarschijnlijk onbedoelde gevolg van beleid zal de oplossing van de armoedeval niet veel naderbij brengen.

## Economische groei en de arbeidsmarkt

In een vergrijzende maatschappij is het voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van groot belang dat de deelname aan het arbeidsproces voldoende groot is om de stijgende uitgaven aan ouderenvoorzieningen te kunnen opvangen. De arbeidsdeelname in Nederland behoort echter tot de laagste van Europa. Een doelstelling van opeenvolgende kabinetten, en ook weer van het huidige kabinet is om tot een grotere arbeidsparticipatie te komen. Het beleid zal zich daarbij onder andere op ouderen richten.

De lage arbeidsdeelname van ouderen kan verklaard worden uit het feit dat de financiële prikkel voor hen om door te werken gering is. Langer doorwerken levert vaak een geringer extra pensioen op dan actuariel mogelijk is. Omgekeerd geldt dat vervroegde pensionering veelal tot betrekkelijk geringe verliezen in de pensioenuitkering leidt. Een zuivere keuze voor doorwerken of vervroegd met pensioen gaan, zou gebaseerd moeten zijn op een actuariel zuivere (pre)pensioenregeling. De vut-regelingen waren en zijn dat niet, maar deze regelingen zijn inmiddels aan het verdwijnen uit het pensioenlandschap. Bij de prepensioenregelingen is het moeilijk vast te stellen in hoeverre hier sprake is van actuariële zuiverheid. Voor een deel is er bij deze regelingen sprake van een overgangsregeling waarbij voor een deel nog een vut-achtige constructie meetelt, maar voor een ander deel is het ontbreken van actuariële zuiverheid een gevolg van de kenmerken van ons hele aanvullendpensioenstelsel. Het hele stelsel wordt gekenmerkt door impliciete en expliciete herverdelingen tussen en binnen generaties, waarbij het *ex ante* moeilijk is vast te stellen of de verwachte contante waarde van de premies de verwachte contante waarde van de uitkeringen dekt.

### Prepensioen

De regering trekt hier de conclusie uit dat prepensioenregelingen beter kunnen verdwijnen<sup>4</sup>. Ze zou er beter voor kunnen kiezen de herverdelende werking van de pensioenstelsels op enigerlei wijze uit te schakelen. In plaats daarvan wordt de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen beëindigd. Aannemende dat het niet de bedoeling is een dubbele belasting op vroege uittreding op te leggen, hoewel dat nergens in de *Miljoenennota* wordt gezegd, zal dit betekenen dat de omkeerregel (premies aftrekbaar, uitkeringen belastbaar) wordt afgeschaft, zodat nu de premie belastbaar wordt, maar de uitkering belastingvrij is. Als het prepensioen actuariel zuiver is en het tarief dat betrokkenen betalen als ze de uitkering krijgen even hoog is als het tarief waartegen de premies worden afgetrokken, heeft deze maatregel geen enkel effect op de contante waarde van de te betalen belasting. Er kan dan geen positief effect op het arbeidsaanbod van ouderen van deze maatregel uitgaan. Het zou zelfs omgekeerd kunnen zijn. Als de contante waarde van de premies die men moet betalen kleiner is dan de verwachte contante waarde van de uitkeringen (wat bij de vut per definitie het geval is of was), zal het afschaffen van de omkeerregel tot een daling van de te betalen belastingen leiden. Het wordt dan juist aantrekkelijk van een prepensioenregeling gebruik te maken. Dit is misschien de reden dat het CPB voorzichtigheidshalve in de MEV stelt dat deze maatregel "misschien" tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zal leiden. De *Miljoenennota* heeft geen enkele twijfel: de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zal door deze maatregel *per saldo* stijgen.

### Arbeidsproductiviteit

Behalve op een toename van de arbeidsdeelname wordt ook ingezet op een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Nu is, zoals de *Miljoenennota* ook zelf aangeeft, de arbeidsproductiviteit in Nederland al erg hoog. De mensen met een lage productiviteit zijn of in een bijstand- of in een WAO-uitkering verdwenen. Als zij weer aan het arbeidsproces zouden gaan deelnemen, leidt dit tot een daling van de productiviteit. Een probleem waar we in de komende decennia meer mee geconfronteerd zullen worden, is juist dat door de hoge productiviteit en het daarmee geassocieerde hoge loonniveau, vele nuttige voorzieningen niet meer kostendekkend aangeboden kunnen worden. In een vergrijzende maatschappij zal er meer vraag zijn naar diensten zoals (medische) verzorging thuis, boodschappen doen, kleine reparaties rondom het huis, en dergelijke. Dergelijke activiteiten laten weinig productiviteitsgroei toe, maar of ze door de markt voortgebracht zullen worden, hangt af van de lonen in de productieve marktsector. Hoge lonen als gevolg van hoge productiviteit zal zijn weerslag hebben op de prijzen die in de dienstensector gevraagd zullen worden en dergelijke voorzieningen mogelijk uit de markt drukken. De collectieve sector zou dan het aanbod van deze diensten kunnen overnemen. In feite gebeurt dit nu al. Met de zogeheten persoonsgebonden budgetten (pgb's), die uit de AWBZ gefinancierd worden, wordt door rechthebbende zorgvragers vraag uitgeoefend die voorheen particulier werd gefinancierd. De recente ervaring met vraagsturing in de zorg wijst er echter op dat dit op termijn ook geen begaanbare weg zal blijken te zijn. Zonder budgettering van deze pgb's zullen de uitgaven ongeremd kunnen toenemen en staat de overheid voor de keuze om de belastingen navenant te laten toenemen dan wel de voorzieningen te privatiseren. Dit zal impliceren dat alleen mensen met hoge inkomens zich deze voorzieningen kunnen veroorloven.

Het bevorderen van innovatie dat ook door de overheid tot een beleidsdoel is verheven, staat zo bezien dus op gespannen voet met het handhaven van de boven aangeduide diensten. Een beleid van loonmatiging zal hier wellicht soelaas bieden. Loonmatiging staat al bijna dertig jaar hoog op het politieke repertoire van opeenvolgende coalities van verschillende kleur en ook Balkenende-II zingt wat dat betreft geen ander lied. De overheid "geeft zelf het goede voorbeeld" door de contractloonstijging van ambtenaren te beperken en hoopt dat ook in de marktsector een beheerste loonontwikkeling tot stand komt<sup>5</sup>. Vervolgens vraagt zij zich in navolging van sommige economen af of loonmatiging niet betekent dat ondernemers minder prikkels zullen hebben om te innoveren. Het antwoord op deze retorische vraag luidt als volgt: "De welvaart neemt niet toe (door forse loonstijgingen), maar af. Hoge lonen resulteren immers in een lagere productie, vooral omdat zij de concurrentiekracht van de ondernemingen aantasten. Hoge lonen hollen bovendien de bedrijfswinsten uit."

### Loonmatiging

Sinds het CPB in de jaren zeventig met behulp van een jaargangenmodel 'aantoonde' dat duurdere arbeid tot versnelde afschrijvingen op oude kapitaalgoederen en dus tot verlies van werkgelegenheid zullen leiden, is dit argument voor loonmatiging niet meer uit de politieke arena weggeweest. Het is een eenzijdig argument omdat het loon voornamelijk als een kostenpost ziet en niet als een signaal van de ondernemers dat zij van hun werknemers verwachten dat zij zich extra inspannen als de beloning navenant hoger is. Er zijn in de

empirische en experimentele literatuur inmiddels tal van voorbeelden die laten zien dat deze signaalwerking van (hoge) lonen als een bewijs van wederzijds vertrouwen tussen baas en werker in de praktijk van groter belang kan zijn dan het kostenaspect van lonen. De *Miljoenennota* geeft ook aan dat innovatieve ondernemingen doorgaans hogere lonen betalen. Dat lijkt mij in overeenstemming met bovenstaande redenering: juist in innovatieve bedrijven zal monitoring van werknemers moeilijker zijn, zal de relatie tussen leidinggevende en uitvoerder meer gebaseerd zijn op vertrouwen en zullen er dus hoge lonen aangetroffen worden. Het streven naar innovatie leidt dus onomkeerbaar tot hogere lonen. Daaruit volgt niet noodzakelijk, dat via hogere lonen bedrijven tot innovatie moeten worden aangezet, zoals de *Miljoenennota* benadrukt. Inderdaad, maar er volgt wel uit dat loonmatiging innovatie kan frustreren.

Interessant is dat de *Miljoenennota*, na eerst een pleidooi voor toename van de arbeidsproductiviteit te hebben gehouden, een CPB-studie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bespreekt, waaruit blijkt dat een toename van de arbeidsproductiviteit een negatief effect heeft op deze houdbaarheid. Dat is natuurlijk niet erg verwonderlijk. Hogere lonen als gevolg van de toename van de arbeidsproductiviteit, leiden via de koppelingsmechanismen tot hogere sociale-zekerheidsuitgaven en ambtenarensalarissen. Bovendien leidt "*de hogere welvaart tot grotere wensen met betrekking tot de (overheids)voorzieningen*"<sup>6</sup>. Zoals eerder al gezegd, leidt innovatie ook nog tot een prijsstijging van al dan niet collectief gefinancierde diensten. Gezien al deze negatieve ontwikkelingen, kan men met reden de vraag stellen of het eigenlijk wel gewenst is als de overheid innovatie op nadrukkelijk bevordert. Op deze plaats zal ik daar geen antwoord op geven. Er zijn inmiddels zoveel mensen in Nederland bezig met de 'kenniseconomie' dat daaronder vast wel iemand is die het juiste antwoord weet.

## Zorg

De uitgaven aan gezondheidszorg zijn sinds 2000 fors toegenomen. Eind 2000 is feitelijk de aanbodssturing losgelaten en is de vraag bepalend geweest voor de uitgaven. Als gevolg daarvan is het zorgvolume in 2001 en 2002 met bijna negen procent per jaar gestegen. Dat er 'tegenvallers' ten opzicht van het uitgavenkader zorg optraden in de laatste jaren van Paars, is dus niet zo verwonderlijk. Het is natuurlijk duidelijk dat als aan vraagsturing geen *checks and balances* worden toegevoegd, er een groot risico is dat er overconsumptie zal optreden. De aanbieders van zorg, oftewel de medici, hebben geen enkele prikkel om hun aanbod te beperken. Hoewel een hervorming van het zorgstelsel al door Paars-II werd aangekondigd en dit kabinet ook meldt dit te willen doorvoeren, zijn op korte termijn andere instrumenten gewenst om de uitgaven aan banden te leggen.

Een extra reden hiervoor is ook dat in Nederland rechters zich beginnen uit te spreken of individuen recht op zorg hebben, of niet. Het lijkt niet meer zo lang te duren of ook indicatiestelling zal bij de rechter aangevochten gaan worden. Bij de pgb's, bijvoorbeeld, zijn er vaak geen objectieve medische criteria te verzinnen waarom iemand *geen* recht zou hebben op toegang. Als er de dreiging van de rechter is, zal iedereen die zich aanmeldt voor een voorziening in de AWBZ-sfeer vrijwel automatisch tot rechthebbende worden verheven. De AWBZ zal, als er niet tijdig ingegrepen wordt en er opnieuw restricties aan de uitgaven worden gesteld, in dat geval de WAO van de toekomst worden.

## Privatisering of budgettering

Dit kabinet kiest ervoor door het invoeren van eigen betalingen, of het schrappen van voorzieningen uit het basispakket, restricties op het collectieve zorggebruik in te voeren. Een deel van de collectief gefinancierde zorg wordt daarmee uit de collectieve sfeer gehaald en in feite geprivatiseerd. Dat is natuurlijk een mogelijke optie om de kosten te beheersen, maar de vraag is dan of de voorheen bestaande situatie met een grote mate van aanbodregulering, en de daaruit voortvloeiende rantsoenering van het gebruik van de voorzieningen, slechter is dan een situatie waarin een deel van de zorg niet meer onder de collectieve verzekering valt. Een individu wordt dan afhankelijk van zijn koopkrachtige vraag naar verzekeringen of hij of zij nog recht heeft op een bepaalde medische behandeling. Als budgettering tot een gang naar de rechter kan leiden, zijn er toch nog wel kundige juristen bij de overheid die hier een stokje voor kunnen steken?

De budgettering van het aanbod van medische voorzieningen kan gemotiveerd worden door de empirische waarneming dat het (medische) aanbod zijn eigen vraag schept. In plaatsen met meer ziekenhuisbedden waren er, bijvoorbeeld, *ceteris paribus* ook meer patiënten. Budgettering is in deze gedachtegang niet zozeer een rem op de vraag als wel een rem op het aanbod van medische voorzieningen. Er is een natuurlijke neiging bij de aanbieders van medische zorg om de voor hen geldende budgetten te overschrijden. Specialistenbudgetten werden ieder jaar overschreden doordat de specialisten meer behandelingen uitvoerden dan gepland, waarop de overheid dan weer reageerde door de prijs per verrichting te verlagen. Dit leidde uiteindelijk tot het fenomeen van wachtlijsten. Wachtlijsten kunnen een effectiever drukmiddel zijn om budgetten te verhogen dan simpelweg een overschrijding van het budget. Van wachtlijsten hebben immers patiënten last en van een verlaging van de prijs van verrichtingen hebben alleen de medici zelf last.

Budgettering had dus tot doel het overaanbod door medici te beperken, maar leidde er via de wachtlijsten toe dat er steeds meer druk kwam om de budgettering af te schaffen. In feite is dat nu gebeurd en formeel bepaalt de 'vraag' nu het volume van de zorg. Aannemende echter dat de medici een grotere invloed hebben op de geleverde zorg dan de vragers naar zorg, is de ontwikkeling van de afgelopen jaren er een waarin de medici onbeperkt hun gang hebben kunnen gaan. Patiënten dragen daarvan de gevolgen in de vorm van een geringere dekking van de verzekering of een hogere eigen bijdrage.

## Slot

Het kabinet Balkenende-II is zijn werkzaamheden niet onder een gelukkig gesternte begonnen. Het economisch tij zit tegen en er is nog heel wat 'Paarse rommel' op te ruimen, vooral in het begrotingsbeleid en in de zorgsector. De keuzes die dit kabinet maakt zijn niet allemaal erg doordacht en in sommige voorgestelde ombuigingen lijken de tegenvallers al meegebakken te zijn.

Harrie Verbon

2 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2004*, Den Haag, 2003, blz. 117.

3 *ibid.*, blz. 116.

4 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2004*, Den Haag, 2003, blz. 34.

5 De in deze alinea aangehaalde passages komen uit: Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2004*, Den Haag, 2003, blz. 33 en 34.

6 *ibid.*, blz. 40.