

De Nederlandse economie

J.H.M. Donders

1.1 Inleiding

Een enkele optimist meende in de herfst van 2008 dat de wereldwijde economische crisis aan de deur van de Nederlandse economie voorbij zou gaan. De harde feiten hebben die zonnige kijk al snel gelogenstraft. De Nederlandse economie presteerde de afgelopen jaren in internationaal perspectief zelfs ronduit slecht, terwijl ons land over de grenzen eerder juist de aandacht trok door zijn relatief hoge groeicijfers. In dit openingshoofdstuk wordt teruggeblikt op de ruim vijf jaar die zijn verstreken sinds het uitbreken van de grote recessie in 2008.

Bij het uitbreken van de crisis dachten veel economen te maken te hebben met een scherpe conjuncturele neergang, die het niveau van de economische activiteit tijdelijk zou verlagen (onderdeel 1.2). Al snel groeide echter het besef dat de slechte prestaties van de economie in hoge mate mede te wijten waren aan een tegenvallende structurele economische groei. Dat besef nam toe, naarmate de economische problemen langer duurden. Voor het antwoord op de vraag hoe met het economische en budgettaire beleid het beste op een groeivertraging kan worden gereageerd maakt het veel uit of deze vertraging conjunctureel dan wel structureel van aard is. Het scheiden van de bedoelde conjuncturele en structurele component is evenwel niet eenvoudig. Het is om die reden evenmin gemakkelijk om de structurele situatie van de overheidsfinanciën te duiden. Er hoeft echter geen enkele twijfel over te bestaan dat de omvang van het structurele bruto binnenlands product (bbp) door de grote recessie flink is geraakt en dat niet alleen het feitelijke, maar ook het structurele begrotingstekort daardoor sterk is toegenomen (onderdeel 1.3).

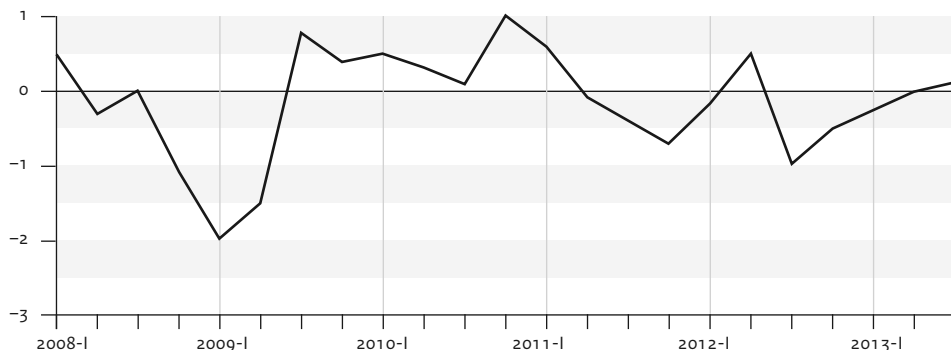
De economische crisis heeft geleid tot een duidelijke stijging van de collectieve-uitgavenquote. Terwijl het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp in 2007 gelijk was aan dik 45 procent, ligt dit aandeel in 2014 hoogstwaarschijnlijk boven de 50 procent. Deze expansie heeft een discussie op gang gebracht over de gewenste omvang van de overheidssector. Onderdeel 1.4 bespreekt wat de economische theorie over deze gewenste omvang te zeggen heeft.

1.2 Magere jaren voor de Nederlandse economie

Het is gebruikelijk om de ontwikkeling van het reële bruto binnenlands product te gebruiken als graadmeter voor de economische prestaties van een land. Volgens deze maatstaf presteert onze economie sinds het uitbreken van de kredietcrisis slecht. De economische groei dook al in het tweede kwartaal van 2008 in de min (zie figuur 1.1). Van een recessie is volgens de gangbare definitie sprake wanneer het bbp in twee opeenvolgende kwartalen krimpt. Uitgaande van deze definitie is de Nederlandse economie in de periode 2008-2013 tot drie keer toe in een recessie terechtgekomen. De eerste duurt van 2008-IV tot en met 2009-II, en is het directe gevolg van de uit de Verenigde Staten overgewaaid kredietcrisis. Hierna volgt weer een aantal kwartalen met enige groei, maar een overtuigend herstel van de conjunctuur blijft uit. Vanaf 2011-II is de volgende recessie een feit, waarbij met name de Europese schuldencrisis een rol speelt. Nederland is vervolgens in 2012 gedurende één kwartaal uit de recessie, maar vanaf 2012-III is de derde recessie op rij een feit. Voor deze derde dip zijn met name binnenlandse oorzaken aan te wijzen, die zorgden voor een uiterst zwakke ontwikkeling van de gezinsconsumptie. Deze

recessie duurde naar huidige inzichten tot en met het eerste kwartaal van 2013. De economie deed het in het tweede en derde kwartaal van 2013 echter nog steeds niet best, met een groei van achtereenvolgens 0,0 en 0,1 procent ten opzichte van het voorafgaande kwartaal.

Figuur 1.1 Economische groei per kwartaal (ten opzichte van het voorafgaande kwartaal, procenten), van 2008-I tot en met 2013-III



Bron: statline.cbs.nl/statweb

Geen korte dip

De kredietcrisis en de daarop volgende internationale economische neergang bleven dus niet zonder gevolgen voor de vaderlandse economie. Die gevolgen strekken zich inmiddels bovendien al over een vrij groot aantal jaren uit. De economie blijkt na een financiële crisis vaak langdurig slecht te presteren.¹ Dit komt, doordat zo'n crisis niet alleen een conjuncturele neergang veroorzaakt, maar tevens leidt tot een daling van het structurele bbp.² De hogere reële kapitaalkosten en de geringere bereidheid van financiële instellingen om krediet te verlenen, die het gevolg van een financiële crisis zijn, zetten namelijk de investeringen in zowel fysiek kapitaal als onderzoek en ontwikkeling onder druk, en verlagen daarmee de structurele verbetering van de arbeidsproductiviteit. De oplopende werkloosheid kan bovendien het peil van de evenwichtswerkloosheid opkrikken, wanneer werkgevers in de toekomst een deel van de werklozen niet meer in dienst willen nemen, omdat zij – al dan niet terecht – denken dat de productiviteit van mensen die geruime tijd aan de kant hebben gestaan sterk is gedaald.

De gebeurtenissen sinds de val van Lehman Brothers in 2008 hebben bovendien niet alleen de aanbodkant van de economie verzwakt, maar zetten ook de vraag naar goederen en diensten langdurig onder druk. Het neerwaartse effect van de crisis op de effectieve vraag is zelfs zo groot, dat het bbp hardnekkig onder het structurele niveau is beland. De vraaguitval is voor een deel te wijten aan de geringere bereidheid van banken om krediet te verlenen; de hierdoor veroorzaakte krimp van de investeringen betekent immers niet alleen minder creatie van nieuwe productiecapaciteit, maar ook minder vraag naar investeringsgoederen. Het gebrek aan vraag hangt daarnaast samen met de tekortverbeterende maatregelen die veel overheden na 2009 treffen. Die maatregelen zijn noodzakelijk, doordat veel overheden hun banken te hulp zijn geschoten en de economische crisis enerzijds een gat slaat in de overheidsinkomsten en anderzijds de werkloosheidsuitgaven opdrijft. In ons land komt daar nog bij dat inmiddels bijna een miljoen

1 Reinhardt en Rogoff (2009).

2 Van Ewijk en Teulings (2009), hoofdstuk 4.

huizen door de prijscorrectie op de woningmarkt 'onder water' zijn komen te staan; de eigenaren zouden bij verkoop van hun woning met een restschuld blijven zitten die groter is dan de verkoopopbrengst. Huishoudens die dit overkomt, laten het geld niet rollen, omdat zij – net als veel banken en overheden – hun balans wensen te verbeteren.

De grote recessie en de investeringen

Een financiële crisis tast de investeringsactiviteit over een reeks van jaren aan. De reële kapitaalkosten gaan namelijk omhoog, doordat een crisis de risicopremie verhoogt die ondernemingen hanteren bij het beoordelen van investeringsprojecten. Van belang is tevens dat banken na een financiële crisis hun eigenvermogenspositie moeten versterken, die door geboekte verliezen is verslechterd. Banken kunnen hun vermogen versterken door nieuwe aandelen uit te geven, maar die aanpak stuit op verzet van hun zittende aandeelhouders, die nadeel van zo'n uitgifte zouden onderkennen. Een dividendstop is een ander denkbaar instrument om de balans te verbeteren, maar die methode is evenmin populair bij de aandeelhouders. Banken realiseren daarom een belangrijk deel van de gewenste verbetering van hun balans door het terugschroeven van de kredietverlening.

De toezichthouders hebben naar aanleiding van de grote recessie geconcludeerd dat de kapitaaleisen voor banken omhoog moeten.³ Het geringe eigen vermogen van banken als percentage van het balanstotaal heeft volgens veel waarnemers bijgedragen aan het uitbreken van de crisis, doordat grote banken – die bij een dreigend bankroet kunnen rekenen op overheidssteun – door dat vooruitzicht werden verleid tot het nemen van veel te grote risico's. Als riskante activiteiten goed uitpakken, kan de bank immers zelf de winst incasseren, terwijl in het andere geval de overheid voor een groot deel van de verliezen opdraait. De aanscherping van de kapitaaleisen heeft als voordeel dat bankiers – nadat de grotere kapitaalbuffers zijn bereikt – minder blootstaan aan moreel risico, maar daar staat als nadeel tegenover dat de kredietverlening door banken sterker en langduriger onder druk komt te staan.

De vraag rijst of hogere kapitaaleisen de rente op bancair krediet blijvend verhogen, ook nadat de eigenvermogenspositie van de banken is versterkt. Een blijvend opwaarts effect lijkt voor de hand te liggen, aangezien eigen vermogen duurder is dan vreemd vermogen, zodat de gemiddelde vermogenskosten omhooggaan. Een blijvend hogere rente op door banken verleend krediet valt dan te verwachten, want banken zullen hun hogere vermogenskosten moeten terugverdienen. Wanneer een onderneming over meer eigen vermogen beschikt, neemt het risico voor verschaffers van zowel eigen als vreemd vermogen af. Volgens het theorema van Modigliani en Miller blijven de gemiddelde vermogenskosten van een onderneming daarom per saldo ongewijzigd, wanneer de verhouding tussen het eigen en het vreemde vermogen omhooggaat.⁴ Dit theorema houdt er geen rekening mee dat ondernemingen betaalde rente over het vreemde vermogen op de belastbare winst in mindering mogen brengen, terwijl de kosten van het eigen vermogen geen fiscale aftrekpost op-

3 Zie onderdeel 7.3.

4 Modigliani en Miller (1958).

leveren. Wanneer hiermee wel rekening wordt gehouden, stuwt een hoger aandeel van het eigen vermogen in het balanstotaal de gemiddelde vermogenskosten wél omhoog.

Voor een bank die bij betalingsproblemen op overheidssteun kan rekenen, komt daar nog iets bij. Als de eigenvermogenspositie van zo'n bank verbetert, neemt niet alleen het risico voor de vermogensverschaffers af, maar ook het risico voor de overheid. Het laatste is uiteraard ook het doel van de huidige aanscherping van de kapitaaleisen. Consequentie van de geringere waarde van de beschermende overheidsparaplu is dat de gemiddelde vermogenskosten van een bank door strengere kapitaaleisen omhooggaan, ook bij afwezigheid van een fiscale subsidie voor het vreemde vermogen. En wanneer die vermogenskosten stijgen, moet er rekening mee worden gehouden dat de rente op bancair krediet blijvend op een hoger peil komt te liggen. Ondernemingen krijgen om die reden met hogere reële kapitaalkosten te maken, zodat een negatief effect op de kapitaalintensiteit van de productie en de R&D-intensiteit⁵ valt te verwachten, en daarmee op de arbeidsproductiviteit.⁶

Er lijkt onder economen enige consensus te bestaan dat het nadelige effect dat hogere kapitaaleisen op lange termijn op de economie hebben via hun invloed op de bancaire rente, relatief klein is.⁷ Tegenover dit nadelige effect staat bovendien dat een betere eigenvermogenspositie van banken op lange termijn ook maatschappelijke baten heeft, doordat de kans op een financiële crisis afneemt. Het bereiken van een betere eigenvermogenspositie kan echter met aanzienlijke tijdelijke maatschappelijke kosten gepaard gaan, doordat banken tijdens het aanpassingsproces de kredietkraan een slag dichterdraaien.

De economische ontwikkeling van jaar tot jaar

Terwijl de economische groei in 2007 op jaarbasis nog 3,9 procent bedraagt, vertraagt hij in 2008 tot 1,8 procent en krimpt het bbp in 2009 vervolgens met maar liefst 3,7 procent. De conjuncturele neergang is, zoals meestal het geval is in onze kleine open economie, voornamelijk het resultaat van een ongunstige ontwikkeling van de relevante wereldhandel. Niet alleen de uitvoer loopt echter rake klappen op, wegvallend vertrouwen van consumenten en producenten zet ook de binnenlandse vraag onder grote druk. De overheid beperkt de economische neergang in 2009, doordat zij de automatische stabilisatoren voluit laat werken en door enkele aanvullende stimuleringsmaatregelen te nemen. Zij betaalt hiervoor wel een prijs; terwijl de begroting in 2008 nog een overschot vertoont van 0,5 procent bbp, staat voor het daaropvolgende jaar een begrotingstekort in de boeken van maar liefst 5,6 procent bbp.

Na de sterke krimp van het bbp-volume in 2009 volgt in 2010 een licht economisch herstel. De economische groei blijft met 1,5 procent aan de lage kant. Zoals de economische crisis van 2009 in hoge mate het gevolg was van een sterke daling van de relevante wereldhandel, zo kan het daaropvolgende aantrekken van de economie voornamelijk op het conto van de groei van de internationale handel worden geschreven. Het herstel zet echter niet door; de economische groei zwakt in 2011 af tot 0,9 procent. De voor ons land relevante wereldhandel verliest – met

5 De R&D-intensiteit is gelijk aan de R&D-uitgaven als percentage van het bbp.

6 Volgens de modellen SAFFIER II en MIMIC van het CPB leidt een hoger niveau van de reële kapitaalkosten bovendien tot een hogere evenwichtswerkloosheid. Zie voor een toelichting: Broer *et al.* (1999).

7 Bijlsma en Zwart (2013).

name onder invloed van de Europese schulden crisis – aan dynamiek, waardoor de groei van de export vertraagt. Ook het overheidsbeleid speelt bij de groeivertraging een rol; terwijl de overheid in 2009 de economie stimuleerde met een expansief begrotingsbeleid, wordt het budgettaire beleid in de daaropvolgende jaren geleidelijk restrictiever.

In zowel 2012 als 2013 krimpt het bruto binnenlands product op jaarbasis weer, met achtereenvolgens 1,2 en 1 procent. Hiervoor is met name een daling van de binnenlandse bestedingen verantwoordelijk. De gezinsconsumptie neemt in deze twee jaren cumulatief met een ongehoorde 3,5 procent af. Huishoudens spenderen minder, want de koopkracht neemt af door de daling van de reële lonen en het saneringsbeleid van de overheid. Nederlandse gezinnen houden bovendien door twee specifieke oorzaken de hand op de knip. In de eerste plaats resulteert de grote recessie in een prijscorrectie op de woningmarkt; in november 2013 liggen de huizenprijzen ruim 20 procent lager dan in augustus 2008. De huizen van veel eigenwoningbezitters kwamen bijgevolg – zoals hiervoor al is aangegeven – ‘onder water’ te staan. Veel eigenwoningbezitters voor wie dit geldt proberen door meer te sparen hun vermogenspositie te verbeteren. Een groot aantal huishoudens maakt zich daarnaast zorgen over hun oudedagsvoorziening, doordat de meeste pensioenfondsen vanaf 2009 genoodzaakt zijn om de indexatie van pensioenen en opgebouwde pensioenaanspraken achterwege te laten, en zelfs één of enkele malen pensioenen en pensioenrechten moeten ‘afstempelen’. Ook de pensioenperikelen prikkelen om meer te sparen.

Gloort nu eindelijk licht aan het eind van de tunnel? In de loop van 2013 lijkt het pessimisme over de economische ontwikkeling langzaam maar zeker af te nemen. Zo verbetert zowel het consumenten- als het producentenvertrouwen. De aandelenkoersen, die vaak als een voorlopende indicator van de conjuncturele ontwikkeling worden beschouwd, stijgen in 2013 bovendien, zodat de AEX aan het eind van het jaar (stand rondom 400) ongeveer terug is het niveau van voor de escalatie van de financiële crisis in september 2008. Het Centraal Planbureau verwacht echter vooralsnog dat de economische groei in 2014 uiterst beperkt blijft. De ‘rekenmeesters’ van het kabinet voorspellen voor dit jaar een schamele economische groei van ½ procent, die wordt gedreven door de uitvoer en de investeringen. De particuliere consumptie blijft in 2014 vermoedelijk nog krimpen, vooral onder invloed van de vermogensverliezen die veel huizenbezitters in de afgelopen jaren hebben geboekt.

Tabel 1.1 Economische kerngegevens, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mutaties per jaar in procenten							
Bruto binnenlands product	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-1	½
Consumptie huishoudens	1,3	-2,1	0,3	-1,1	-1,6	-2	-¾
Overheidsbestedingen	3,1	4,9	0,2	-0,6	-0,8	-1¼	½
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	7,1	-15,7	-5,7	12,3	-2,9	-6¼	4
Relevante wereldhandel	0,3	-12,9	11,3	4,0	0,7	1½	3¾
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	-0,1	-9,7	13,4	4,4	1,9	½	4
Consumentenprijsindex	2,5	1,2	1,3	2,3	2,5	2½	1½
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	-0,1	1,7	-0,5	-1,0	-2,4	-1	1
Niveaus							
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3	6¾	7½
EMU-saldo (procenten bbp)	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-3,1	-3,3

Bronnen: Centraal Planbureau (2013a; 2013b)

De werkloosheid is uiteindelijk toch sterk toegenomen

De economische neergang blijft niet zonder gevolgen voor de arbeidsmarkt. In 2013 bedroeg de werkloosheid bijna 7 procent van de beroepsbevolking, bijna 4 procentpunt meer dan in 2008. De stijging van de werkloosheid valt na het uitbreken van de economische crisis aanvankelijk enorm mee, met name doordat ondernemingen – meer dan vroeger – ervoor kiezen om een interne arbeidsreserve te vormen. De verklaring schuilt vermoedelijk in het gegeven dat veel bedrijven in 2007 en 2008 grote problemen hebben ervaren bij het vervullen van vacatures. Zij houden daarom hun mensen vast, want het is geen aantrekkelijk perspectief om die wervingsinspanningen te moeten herhalen zodra de economie uit het conjuncturele dal komt. Wanneer de economische crisis langer blijkt te duren dan aanvankelijk werd verwacht, zien bedrijven zich echter genoodzaakt om de werkgelegenheid alsnog aan de geringere omvang van hun activiteiten aan te passen.

Het werkloosheidspercentage stijgt in 2014 waarschijnlijk verder, zij het wel in een trager tempo dan in 2013. Ook als het economische herstel krachtiger doorzet dan nu nog wordt verwacht, blijft de situatie op de arbeidsmarkt vermoedelijk nog enige tijd zorgelijk. De ervaring leert immers dat ondernemingen bij een aantrekkende economie in eerste instantie hun interne arbeidsreserves aanspreken, zodat een versnelling van de productiegroei nog niet betekent dat ook de werkgelegenheid meteen gaat toenemen. Mochten de bestaande interne arbeidsreserves als gevolg van het langdurige karakter van de economische crisis kleiner zijn dan tijdens een normale conjuncturele dip het geval is, dan valt bij een aantrekkende productiegroei wel sneller dan anders een positief effect op de werkgelegenheid te verwachten.

1.3 Het structurele begrotingssaldo: tasten in het duister?

Een vertraging van de economische groei leidt tot een hoger begrotingstekort, wanneer de overheid geen maatregelen treft die compensatie bieden voor het verlies aan inkomsten en de stijgende werkloosheidsuitgaven. Het oplopende begrotingstekort kan de economische neergang binnen de perken houden, wanneer de groeivertraging conjunctureel van aard is, dat wil zeggen als zij samenhangt met een tekortschietende groei van de vraag naar goederen en diensten. Omdat de wereldwijde economische neergang in 2009 als conjunctureel van aard werd bestempeld, kozen veel overheden ervoor om het begrotingstekort op te laten lopen. Zij deden dat niet alleen door de genoemde tegenvallers te accepteren, maar ook via discretionaire maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke verhoging van bepaalde overheidsuitgaven.

Bij een structurele vertraging van de economische groei, dat is een vertraging die samenhangt met een geringer structureel groeitempo van het effectieve arbeidsaanbod en/of van de arbeidsproductiviteit, is een groter overheidstekort geen geschikt medicijn, want een expansief begrotingsbeleid geeft geen impuls aan de structurele groei van de economie. Bij een vertraging van de structurele groei ontkomen overheden er niet aan via tekortverbeterende maatregelen de tering naar de nering te zetten. Uitstel van zulke maatregelen benadeelt in dat geval de toekomstige generaties, want de omvang van de noodzakelijke tekortverbeterende maatregelen is groter naarmate de overheid langer wacht met het saneren van haar financiën.

Het voorafgaande betekent dat beleidsmakers bij een vertraging van de economische groei zouden moeten weten of deze vertraging conjunctureel dan wel structureel van aard is. Het uiteenleggen van de economische groei in een conjuncturele en een structurele component is echter niet eenvoudig, want het structurele bbp kan niet worden waargenomen, maar moet worden geschat. Daarvoor zijn twee categorieën methoden voorhanden. De eerste categorie bestaat uit statistische methoden die het structurele bbp bepalen als een of ander gecentreerd voortschrijdend gemiddelde van het feitelijke bbp. Deze methoden duiden het structurele bbp vaak aan

als het *trendmatige* bbp. De tweede categorie beroept zich op de economische theorie. Deze methoden zijn gebaseerd op een productiefunctie, die de productiemogelijkheden van een economie beschrijft. Bij deze werkwijze is het structurele bbp gelijk aan het houdbare niveau van het bbp, dat valt te bereiken gegeven de beschikbare productiefactoren en de stand van de technologie. Zulke productiefunctiemethoden duiden het structurele bbp vaak aan als het *potentiële* bbp. Als graadmeter voor de stand van de conjunctuur wordt doorgaans de *output gap* gebruikt: het verschil (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele niveau van het bbp. Een methode waarmee het structurele bbp kan worden geschat, maakt het dus tevens mogelijk om dit kengetal te ramen.

Een statistische methode: het HP-filter

Het Hodrick-Prescott-filter (HP-filter) hoort thuis in de categorie van de statistische methoden. Dit filter stelt het structurele bbp dus gelijk aan een gecentreerd voortschrijdend gemiddelde van het feitelijke bbp. De gewichten zijn symmetrisch en groter, naarmate het jaar in kwestie verder aflight van het jaar waarvoor het structurele bbp wordt geschat. Aan het filter liggen twee doelstellingen ten grondslag: minimalisatie van de schommeling in de structurele groei en minimalisatie van de fluctuatie in de *output gap*. De parameter λ bepaalt de gewichten van beide doelstellingen. Bij een naar oneindig naderende waarde van λ komt een constante groeivoet van het structurele bbp uit de bus, want minimalisatie van de schommeling in de structurele groei is dan de enige doelstelling. Als λ gelijk is aan nul, is de structurele economische groei altijd gelijk aan de feitelijke groei, doordat minimalisatie van de fluctuatie in de *output gap* dan de enige doelstelling is. Berekeningen steunen vaak op een λ -waarde van 100. In dit geval past de structurele groei zich met een vertraging aan bij een verandering in de feitelijke groei.

Het HP-filter kent het zogenoemde eindpuntprobleem. Dit probleem heeft te maken met het feit dat het schatten van de structurele economische groei voor de laatste jaren van een tijdreeks moet gebeuren zonder kennis van de feitelijke economische groei in de nabije toekomst. Het HP-filter kan bijgevolg geen gecentreerd voortschrijdend gemiddelde zijn. Het probleem is dat de uitkomst van de berekeningen voor de laatste jaren van een tijdreeks gemakkelijk kan veranderen, zodra eenmaal data voor de economische groei beschikbaar komen voor de jaren volgend op de oorspronkelijke tijdreeks. Bij toepassing van het HP-filter wordt de tijdreeks daarom vaak verlengd met schattingen van de economische groei in de komende jaren. Wanneer de latere realisaties voor deze groei anders blijken te zijn, leidt dat bij deze aanpak echter tot een andere schatting van de structurele economische groei in de laatste jaren van de oorspronkelijke tijdreeks. Ook bijstellingen van realisatiecijfers voor de economische groei kunnen eraan bijdragen dat de aanvankelijk voor een bepaald jaar geraamde structurele groei later moet worden aangepast.

De productiefunctiemethode

Het schatten van het structurele bbp is ook mogelijk met een productiefunctiemethode. Zo'n functie beschrijft hoe de productiemogelijkheden van een land afhangen van de ingezette hoeveelheden arbeid en kapitaal en de stand van de technologie.⁸ Uitgaande van een produc-

8 Bij een meer geavanceerde productiefunctie kunnen de hoeveelheden menselijk kapitaal en technologiekapitaal de plaats van de stand van de technologie innemen. De genoemde hoeveelheden kapitaal worden gevormd via achtereenvolgens onderwijs en scholing van mensen en R&D-inspanningen van bedrijven en de overheid.

tiefunctie hangt het structurele bbp af van: (1) het structurele arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid, (2) de kapitaalgoederenvoorraad en (3) de stand van de technologie.⁹ Het structurele arbeidsaanbod is gelijk aan het arbeidsaanbod, nadat dit is gecorrigeerd voor de conjuncturele component ervan. Die laatste component kan zowel positief als negatief zijn. Een tijd van hoogconjunctuur kent extra conjunctureel arbeidsaanbod onder invloed van de gunstige situatie op de arbeidsmarkt. Tijdens de laagconjunctuur krimpt – omgekeerd – het arbeidsaanbod, doordat sommige werkzoekenden zich ontmoedigd van de arbeidsmarkt terugtrekken, omdat zij verwachten toch geen baan te kunnen vinden. Het structurele arbeidsaanbod vindt ook bij evenwicht op de arbeidsmarkt in een conjunctureel neutraal jaar niet volledig em-plooi, want ook dan is sprake van evenwichtswerkloosheid. Die werkloosheid wordt uitgedrukt in procenten van het (structurele) arbeidsaanbod. Zij is gelijk aan het percentage waar de feitelijke werkloosheid zich onder invloed van de werking van de arbeidsmarkt op langere termijn naartoe beweegt. De werkgelegenheid is op het structurele groeipad gelijk aan het structurele arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid. Bij het bepalen van het structurele bbp wordt ervan uitgegaan dat de bezettingsgraad van de productiecapaciteit, die verbonden is aan de tewerkgestelde werknemers en de beschikbare kapitaalgoederenvoorraad, gelijk is aan de evenwichtswaarde. Gegeven de werkgelegenheid op het structurele groeipad is bij dit uitgangspunt een grotere productie mogelijk, naarmate de structurele arbeidsproductiviteit hoger ligt. Deze productiviteit hangt af van de kapitaalintensiteit van de productie en de stand van de technologie.

De Europese Commissie hanteert een methode op basis van een Cobb-Douglas-productiefunctie.¹⁰ Het structurele arbeidsaanbod (in uren) hangt in het Brusselse model af van de potentiële beroepsbevolking, de structurele participatiegraad en het structurele aantal gewerkte uren per werknemer.¹¹ De evenwichtswerkloosheid kan niet worden waargenomen, maar moet worden geschat. De Europese Commissie doet dat met een loonvergelijking. Die vergelijking levert een schatting op van de werkloosheid waarbij sprake is van een stabiele loonstijging, *i.e.* de evenwichtswerkloosheid.¹² Bij een hogere werkloosheid resulteert een voortdurend verder afnemende loonstijging, terwijl bij een lagere werkloosheid juist een accelererende loonstijging uit de bus komt. Om de ontwikkeling van de kapitaalgoederenvoorraad te bepalen bevat het model een accumulatievergelijking. Volgens deze relatie is de toename van de voorraad kapitaalgoederen gelijk aan de bruto-investeringen na aftrek van de afschrijvingen. Bij het bepalen van de productiecapaciteit bestaat behoefte aan een schatting van de structurele totale factorproductiviteit, dat is de totale factorproductiviteit bij een bezettingsgraad die gelijk is aan de evenwichtswaarde. Deze factorproductiviteit werd bij toepassing van de Brusselse methode aanvankelijk bepaald door een HP-filter toe te passen op de reeks van de feitelijke totale factorproductiviteit. Enige jaren geleden is overgestapt op een meer geavanceerde aanpak, op basis van het zogenoemde Kalman-filter. Bij het schatten van de invloed van de stand van de conjunctuur op de totale factorproductiviteit maakt dit gebruik van beschikbare cijfers voor de bezettingsgraad van de productiecapaciteit.

9 Het gaat daarbij om de totale factorproductiviteit waarvan sprake is bij een bezettingsgraad van de productiecapaciteit die gelijk is aan de evenwichtswaarde.

10 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de Brusselse methode: D'Auria *et al.* (2010).

11 De structurele participatiegraad en het structurele aantal gewerkte uren per werknemer worden bepaald door een HP-filter toe te passen op de tijdreeksen voor respectievelijk de participatiegraad en het gewerkte aantal uren per werknemer.

12 Deze schatting gebeurt met het zogenoemde Kalman-filter.

Bij de Brusselse methode worden de reeksen, waarvoor dit mogelijk is, verlengd met ramingen voor een aantal jaren. Voor zover gebruik wordt gemaakt van statistische filters, kan dit tot betere ramingen van het structurele bbp leiden, met name voor recente jaren. Het gebruik van deze filters betekent wel dat wanneer later andere realisatiecijfers of bijgestelde ramingen beschikbaar komen, het geschatte structurele bbp – ook voor jaren uit het verleden – kan veranderen.

De conjunctuurcyclus

De *output gap* is gedefinieerd als het verschil (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele niveau van het bbp. Een negatieve *output gap* is mogelijk, wanneer de werkloosheid boven de evenwichtswerkloosheid ligt en/of wanneer de bezettingsgraad van de productiecapaciteit lager is dan de evenwichtswaarde. In een tijd van laagconjunctuur is de *output gap* doorgaans om beide redenen negatief. Aangezien evenwichtsherstellende krachten ervoor zullen zorgen dat beide typen onevenwichtigheden na verloop van tijd verdwijnen, ligt in een periode van laagconjunctuur ‘inhaalgroei’ in het verschiet. Een positieve *output gap* is omgekeerd mogelijk, wanneer de werkloosheid onder de evenwichtswerkloosheid ligt en/of als de bezettingsgraad van de productiecapaciteit hoger is dan de evenwichtswaarde. Bij een positieve *output gap* valt te verwachten dat de economische groei in de nabije toekomst tijdelijk onder de structurele groei zal liggen.

Tijdens een ‘normale’ conjunctuurcyclus slingert het feitelijke bbp rondom het structurele groeipad. De beschrijving van zo’n cyclus start hier bij het bovenste omslagpunt van de conjunctuur, dat wil zeggen op het moment dat de neergaande fase van de conjunctuur begint. Tijdens deze conjunctuurfase ligt de economische groei beneden de structurele economische groei, zodat de *output gap* verslechtert. Er is sprake van laagconjunctuur wanneer de *output gap* een negatieve waarde heeft; het bbp ligt dan beneden het structurele niveau. Het dieptepunt van de conjunctuurcyclus wordt bereikt, zodra de *output gap* zijn laagste (negatieve) waarde bereikt. Na het passeren van dit dieptepunt ligt de economische groei boven de structurele groei; de *output gap* verbetert dan dus. De opgaande beweging van de conjunctuur houdt aan, zolang de economie harder groeit dan het structurele tempo bedraagt. In het geval van een ‘normale’ cyclus komt aan deze opgaande beweging pas een eind bij een positieve waarde van de *output gap*, dat wil zeggen wanneer sprake is van hoogconjunctuur. De neergaande beweging van de conjunctuurcyclus start, zodra de economische groei weer onder de structurele groei van het bbp terechtkomt. Bij dit omslagpunt bereikt de *output gap* haar hoogste (positieve) waarde.

Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo

Het begrotingssaldo wordt beïnvloed door de stand van de conjunctuur. Tijdens een periode van hoogconjunctuur verbetert het begrotingssaldo, doordat de overheidsinkomsten dan hoger liggen, terwijl de werkloosheidsuitgaven juist lager uitkomen. Het hogere bbp, waarvan tijdens de hoogconjunctuur sprake is, beïnvloedt het begrotingssaldo in procenten van het bbp tevens via het noemereffect. Een gegeven begrotingssaldo pakt als percentage van het bbp immers lager uit naarmate het bbp groter is.¹³ Zolang het begrotingssaldo niet al te groot is, is de omvang van dit noemereffect echter uiterst beperkt. Voor een periode met laagconjunctuur

13 Bij een positief begrotingssaldo komt dit saldo als percentage van het bbp via het noemereffect van een hoger bbp iets kleiner uit. Als het begrotingssaldo negatief is, dat wil zeggen bij een begrotingstekort, drukt dit noemereffect het tekort als percentage van het bbp enigszins.

geldt het omgekeerde. Het begrotingssaldo verslechtert dan onder invloed van tegenvallers bij de overheidsinkomsten en de werkloosheidsuitgaven. Het noemereffect van het lagere bbp heeft op zich beschouwd een opwaartse invloed op het begrotingssaldo in procenten van het bbp, maar dit effect is doorgaans uiterst gering.

Het lijkt erop dat de schommeling in het begrotingssaldo onder invloed van de conjunctuur vooral het resultaat is van het effect op de overheidsinkomsten. Deze inkomsten reageren immers veel heftiger op de conjuncturele schommeling van het bbp dan de overheidsuitgaven. Wanneer de invloed van de conjunctuur op het begrotingssaldo wordt gesplitst in de effecten via de aandelen van de inkomsten en de uitgaven van de overheid in het bbp, dan is echter het tegenovergestelde het geval. Stel bijvoorbeeld dat de economie uitbundig groeit en in een situatie van hoogconjunctuur terechtkomt. In zo'n situatie verbetert het begrotingssaldo vooral (mogelijk zelfs uitsluitend), doordat de collectieve-uitgavenquote dan lager ligt. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp krimpt namelijk via het noemereffect van het hogere bbp, en doordat de werkloosheidsuitgaven lager zijn. Het effect van een goed draaiende economie op de overheidsinkomsten als percentage van het bbp is relatief beperkt. Als de elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp gelijk is aan 1, heeft de conjuncturele situatie zelfs geen enkele invloed op het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp. Doordat deze elasticiteit doorgaans niet sterk verschilt van 1, is de invloed van de stand van de conjunctuur op het begrotingssaldo via het effect op de inkomstenquote van de overheid klein.

De invloed van de conjunctuurgolf op het begrotingssaldo wordt doorgaans gemeten met de begrotingselasticiteit. Deze elasticiteit is gelijk aan de verandering van het begrotingssaldo (in procenten van het bbp) wanneer de economie met 1 procentpunt extra groeit.¹⁴ De Europese Commissie baseert haar ramingen van het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo op schattingen van de begrotingselasticiteit voor de lidstaten van de Europese Unie (EU), die gemaakt zijn door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. De begrotingselasticiteit hangt in belangrijke mate af van de collectieve-uitgavenquote. Het begrotingssaldo reageert heftiger op conjuncturele schommelingen in het bbp naarmate deze quote hoger is. Het noemereffect van fluctuaties in het bbp op het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp is immers groter, naarmate de collectieve uitgaven een hoger percentage van het bbp bedragen. De bijdrage van de werkloosheidsuitkeringen aan de gevoeligheid van het begrotingssaldo voor de slingerbeweging van de economie is relatief beperkt. Deze bijdrage is vanzelfsprekend het grootst voor landen met relatief hoge uitkeringen bij werkloosheid.

Het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp is relatief weinig conjunctuurgevoelig.¹⁵ Een procentpunt extra economische groei blijkt in haast alle EU-landen het aandeel van de totale overheidsinkomsten in het bbp te verlagen, doordat de elasticiteit van deze overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp kleiner is dan 1. De verklaring daarvoor schuilt in het bestaan van niet-belastingontvangsten, die doorgaans niet of nauwelijks conjunctuurgevoelig zijn. Aangezien de conjunctuurgevoelige overheidsinkomsten in de meeste landen min of meer één op één meebewegen met het bbp, is de schommeling in de totale overheidsinkomsten iets kleiner dan die van het bbp. Het aandeel van de overheidsinkomsten in het bbp neemt in al deze landen tijdens de hoogconjunctuur iets af en neemt daar ten tijde van de laagconjunctuur juist wat toe.

14 Het is geen echte elasticiteit, want daaronder wordt de verandering van een variabele in procenten verstaan door een verandering in een andere variabele met 1 procent. De begrotingselasticiteit is echter gelijk aan de mutatie van het begrotingssaldo *in procenten van het bbp* bij een extra stijging van het bbp met 1 procentpunt. Hij heet daarom wel een semi-elasticiteit.

15 Mourre *et al.* (2013), p. 14.

Dit beperkt enigszins de schommeling van het begrotingssaldo onder invloed van de conjunctuur. Is de elasticiteit van de totale overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp groter dan 1, dan is het omgekeerde het geval; de schommeling van het begrotingssaldo wordt dan juist iets versterkt door de fluctuatie in de inkomstenquote.

Tabel 1.2 toont de begrotingselasticiteit voor enkele EU-lidstaten en de EU-27.¹⁶ Denemarken is het EU-land met de grootste begrotingselasticiteit (0,61). Dit hoeft niet te verbazen; Denemarken kent een hoge collectieve-uitgavenquote en verschaft werklozen royale uitkeringen. Litouwen en Estland, met allebei een relatief lage collectieve-uitgavenquote, zijn de twee EU-landen met de laagste begrotingselasticiteit (0,30). De begrotingselasticiteit van Nederland (0,57) is lager van die van Denemarken, maar ligt wel boven het gemiddelde cijfer voor de EU-27 (0,53).

Tabel 1.2 Effect van 1 procentpunt extra economische groei (procenten bbp)

	Begrotingssaldo	Uitgavenquote	Inkomstenquote
Nederland	0,57	-0,62	-0,05
Denemarken	0,61	-0,66	-0,06
Litouwen	0,30	-0,39	-0,10
Estland	0,30	-0,38	-0,07
EU-27	0,53	-0,55	-0,03

Bron: Mourre et al. (2013), p. 25

Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo is gelijk aan het feitelijke begrotingssaldo na correctie voor de invloed van de conjunctuur. Het gaat met andere woorden om het begrotingssaldo in de situatie waarin het bbp gelijk is aan het structurele bbp. Dit saldo kan worden bepaald door het feitelijke begrotingssaldo te verminderen met de conjuncturele component. Deze component kan worden geschat op basis van de *output gap*; die *gap* geeft immers aan hoeveel ‘inhaal-groei’ er in totaal nog in het verschiet ligt, dan wel met welk percentage de economische groei de komende jaren cumulatief zal achterblijven bij de structurele groei. Het conjuncturele bestanddeel van het begrotingssaldo kan worden benaderd door de begrotingselasticiteit te vermenigvuldigen met de *output gap*. Stel bijvoorbeeld dat een land in een bepaald jaar een begrotingssaldo heeft van -0,5 procent bbp, en dat de begrotingselasticiteit van dit land gelijk is aan 0,5. Wanneer de geschatte waarde van de *output gap* voor dit jaar -3 procent bedraagt, komt de geschatte conjuncturele component uit op: $0,5 \times -3 = -1,5$ procent bbp. Het conjunctuurgeschoonde begrotingssaldo is dan gelijk aan: $-0,5 + 1,5 = 1$ procent bbp. In dit voorbeeld heeft het land in kwestie dus een feitelijk begrotingstekort (van 0,5 procent bbp), maar toont de begroting na correctie voor de invloed van de conjunctuur toch een overschot (van 1 procent bbp). De ongunstige conjuncturele situatie verslechtert het begrotingssaldo in dit voorbeeld naar schatting met 1,5 procent bbp.

Het structurele begrotingssaldo

Bij het bepalen van het structurele begrotingssaldo vindt niet alleen een correctie plaats voor de invloed van de conjunctuur, maar ook voor incidentele factoren. Hierbij blijven dus alle

16 Sinds 1 januari 2014 telt de EU 28 lidstaten. Ten tijde van het verschijnen van de geraadpleegde publicatie waren er 27 lidstaten.

invloeden op het begrotingssaldo buiten beschouwing die tijdelijk of eenmalig van aard zijn. Voorbeelden van eenmalige begrotingsposten die bij de bepaling van het structurele saldo niet worden meegenomen zijn: de opbrengst van een telecomveiling, de uitgaven van de overheid in verband met de redding van een bank¹⁷ en de betalingen aan de overheid, wanneer zij pensioenverplichtingen overneemt van een pensioenfonds

Voorafgaand aan de herziening van het Pact voor Stabiliteit en Groei in 2005 gebruikte de Europese Commissie het structurele begrotingssaldo vooral voor analytische doeleinden. Sinds de herziening van het pact heeft het structurele begrotingssaldo evenwel een centrale plaats gekregen in het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten.¹⁸ Lidstaten moeten er niet alleen voor zorgen dat het feitelijke begrotingstekort de plafondwaarde van 3 procent bbp niet overschrijdt, maar voor elke lidstaat geldt tevens een doelstelling voor het structurele begrotingssaldo. Voor Nederland geldt een bovengrens voor het structurele begrotingstekort van 0,5 procent bbp. Wanneer de doelstelling niet wordt gehaald, moet de lidstaat in kwestie zijn structurele begrotingssaldo in een adequaat tempo verbeteren; de minimaal vereiste jaarlijkse verbetering bedraagt 0,5 procent bbp. Het structurele begrotingssaldo speelt niet alleen in het 'preventieve deel' van het Pact voor Stabiliteit en Groei een belangrijke rol, maar ook in het 'correctieve deel'. Belandt een lidstaat in een buitensporigtekortprocedure, dan moet dit land het structurele begrotingssaldo met minimaal x procentpunt per jaar verbeteren (waarbij geldt dat x ten minste gelijk is aan 0,5).

De Europese Commissie gebruikt het structurele begrotingssaldo niet alleen als graadmeter voor de onderliggende situatie van de overheidsfinanciën, maar ook om de bijdrage van discretionaire maatregelen aan de mutatie van het feitelijke begrotingssaldo te schatten. Zij gaat ervan uit dat een stijging van het structurele begrotingstekort wijst op een expansief begrotingsbeleid en dat een daling van dit tekort betekent dat een restrictief beleid wordt gevoerd. Wanneer landen in een bepaald jaar tekortverbeterende maatregelen treffen, bieden die maatregelen in dat jaar echter geen garantie op een verbetering van het structurele begrotingssaldo. Dit valt het best toe te lichten onder de veronderstelling dat de elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp gelijk is aan 1 en dat de overheid de lastendruk niet verandert. Voor een verbetering van het structurele begrotingssaldo is in dat geval vereist dat de collectieve uitgaven minder hard groeien dan het structurele bbp. Aangezien de groei van de collectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid boven de structurele economische groei kan liggen, is zonder nader beleid een verslechtering van het structurele begrotingssaldo echter beslist niet uitgesloten. Verantonen bijvoorbeeld de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid een onstuimige groei, dan moet met die mogelijkheid terdege rekening worden gehouden. Het treffen van tekortverbeterende maatregelen leidt dus niet noodzakelijkerwijs en automatisch tot een verbetering van het structurele begrotingssaldo. Daarvoor is vereist dat die maatregelen de stijging van het structurele tekort, die zonder nader beleid plaatsvindt, meer dan ongedaan maken.

Het structurele begrotingssaldo en de grote recessie

De grote recessie heeft niet alleen het feitelijke begrotingssaldo sterk verslechterd, maar ook het structurele begrotingssaldo. Figuur 1.2 laat dit zien op basis van cijfers uit de *Macro*

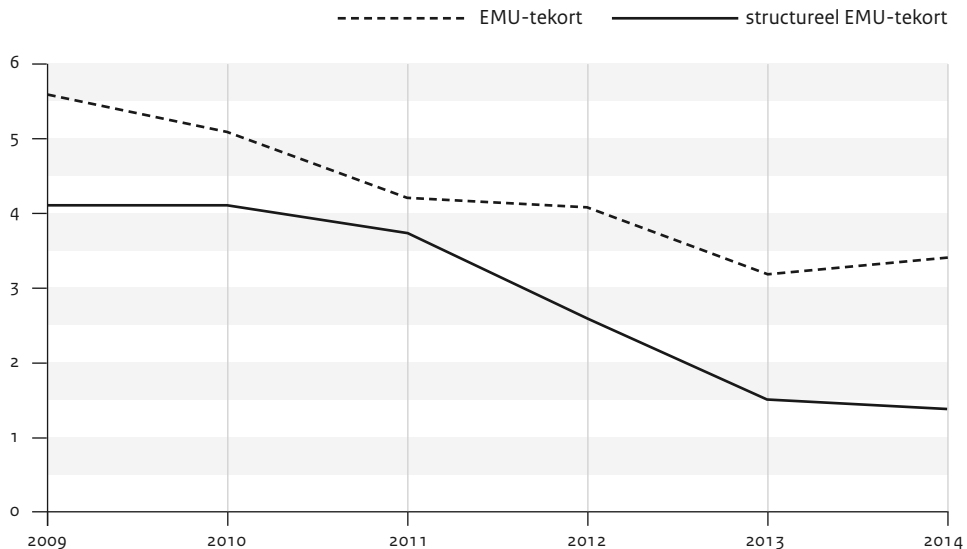
17 Wanneer de overheid bij een reddingsactie geld steekt in een bank, blijft het desbetreffende bedrag bij de bepaling van het EMU-saldo buiten beschouwing, wanneer Eurostat de betaling kwalificeert als een financiële transactie. Bij de bepaling van het structurele EMU-saldo blijft zo'n financiële injectie in een bank tevens buiten beschouwing, als Eurostat die kwalificatie achterwege laat.

18 Mourre *et al.* (2013), p. 7.

Economische Verkenning 2014.¹⁹ Het structurele begrotingstekort (op basis van de Brusselse methode) kwam in 2009 wel wat lager uit dan het feitelijke begrotingstekort, maar ook in structurele termen stonden de overheidsfinanciën er in dat jaar niet best voor. Hierbij speelt een rol dat de bijzonder slechte prestaties van onze economie sinds het uitbreken van de kredietcrisis in hoge mate structureel van aard zijn. De economische neergang is daarom niet zonder gevolgen gebleven voor de structurele situatie van de overheidsfinanciën. Aan de tekortverbeterende maatregelen die vanaf 2010 zijn genomen, bestond dan ook behoefte, tenzij beleidsmakers de huidige generaties hadden willen sauveren door de vroeg of laat onvermijdelijke saneringsmaatregelen uit te stellen. Zulk uitstel zou de toekomstige generaties benadelen, doordat in dat geval in de toekomst grotere ingrepen nodig zijn om volledige ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen.

De door opeenvolgende kabinetten genomen saneringsmaatregelen hebben niet alleen het feitelijke begrotingssaldo, maar ook het structurele saldo verbeterd. Het Centraal Planbureau voorzag op Prinsjesdag van vorig jaar voor 2014 echter nog steeds een structureel begrotingstekort van 1,4 procent bbp.

Figuur 1.2 Het feitelijke en het structurele EMU-tekort (procenten bbp)



Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 43

Problemen bij toepassing van de Brusselse methode

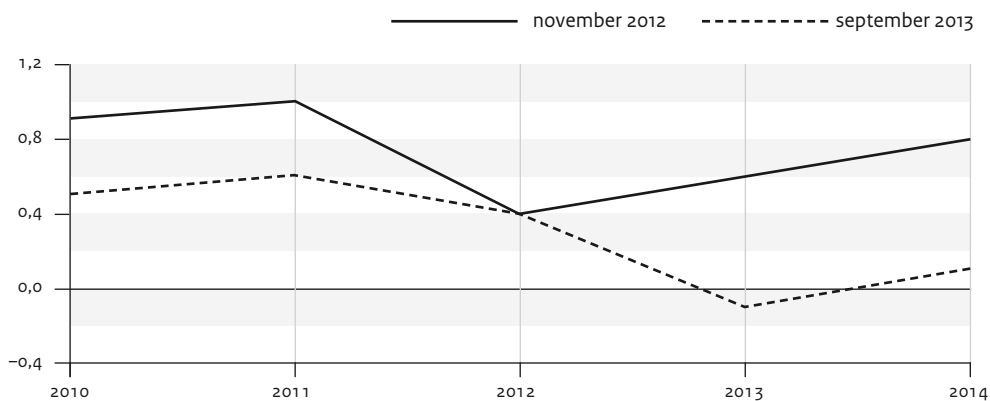
Eerder is opgemerkt dat het splitsen van de economische groei in een conjuncturele en een structurele component niet gemakkelijk is. Dit komt door de onzekerheid over het tempo van de structurele economische groei. Bij toepassing van de Brusselse methode blijkt het beschikbaar komen van nieuwe realisatiecijfers en nieuwe ramingen tot forse bijstellingen van de structurele groei te kunnen leiden, ook voor jaren uit het verleden. Het Centraal Planbureau (2013a, p. 46-47) illustreert dit aan de hand van de geraamde structurele economische groei in

¹⁹ De recentere *Decemberraming 2013* vermeldt geen cijfers voor het structurele begrotingssaldo.

de jaren 2009-2014, op basis van enerzijds de beschikbare cijfers ten tijde van de ‘doorrekening’ van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (november 2012) en anderzijds de cijfers uit de *Macro Economische Verkenning 2014* (september 2013). Figuur 1.3 laat in een oogopslag zien dat de structurele economische groei in deze zesjaarsperiode in september 2013 een stuk lager werd geraamd dan slechts tien maanden daarvoor. Bij toepassing van de Brusselse methode blijken neerwaartse bijstellingen van realisatiecijfers voor/ramingen van de feitelijke economische groei vrij sterk door te werken in de geraamde structurele groei. Zo heeft de neerwaartse herziening door het Centraal Bureau voor de Statistiek van de bbp-groei in 2012 en de neerwaartse bijstelling door het CPB van de geraamde feitelijke groei in 2013 en 2014 het geschatte niveau van het structurele bbp met in totaal 2¼ procent verlaagd. De structurele economische groei in 2014 werd in september 2013 geraamd op 0,1 procent; in november 2012 was dat nog 0,8 procent.

De onzekerheid over de structurele economische groei betekent vanzelfsprekend dat ook de precieze waarde van de *output gap* in hoge mate ongewis is. Kranendonk (2013) illustreert dit met cijfers voor het jaar 2007. De eerste berekening van het CPB voor dit jaar vond plaats in het najaar van 2005 en leverde een negatieve *output gap* op. In het najaar van 2007 werd ingeschat dat het feitelijke bbp vrijwel gelijk was aan het structurele niveau. Op basis van nadien beschikbaar gekomen informatie werd 2007 in het voorjaar van 2013 echter getypeerd als een jaar van hoogconjunctuur met een *output gap* van +2 of +3 procent. De teleurstellende economische groei tijdens de crisisjaren heeft met terugwerkende kracht het structurele bbp ook voor eerdere jaren fors omlaag gedrukt.²⁰

Figuur 1.3 De structurele economische groei (procenten) op basis van cijfers uit achtereenvolgens november 2012 en september 2013



Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 46

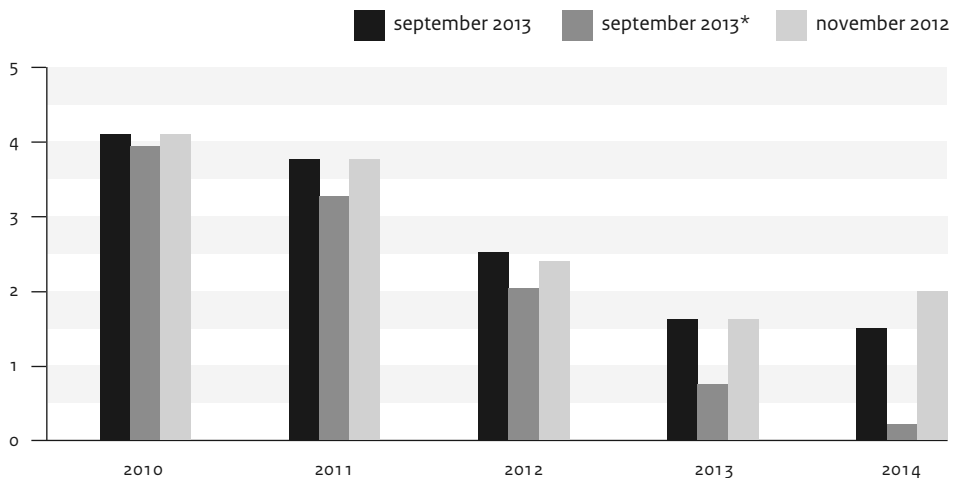
De forse bijstellingen van de *output gap* voor een bepaald jaar, die bij toepassing van de Brusselse methode mogelijk zijn, betekenen dat eveneens grote bijstellingen van het structurele begrotingssaldo kunnen optreden. Figuur 1.4 illustreert dit. De cijfers voor september 2013 in deze figuur hebben betrekking op het structurele begrotingstekort volgens de Brusselse methode uit

20 Parleviet (2013) laat zien dat het IMF de voor verschillende landen voor 2008 geschatte *output gap* in de loop van de tijd sterk heeft bijgesteld. Het geschatte probleem speelt dus niet alleen bij de Brusselse methode.

de *Macro Economische Verkenning 2014*. De figuur toont tevens het verloop van het structurele begrotingstekort, wanneer de bepaling daarvan steunt op de ontwikkeling van het structurele bbp waarop in november 2012 bij het sluiten van het regeerakkoord werd gerekend (september 2013*). Op basis van deze geraamde ontwikkeling leidt het kabinetsbeleid, wanneer alle overige cijfers worden ontleend aan de *MEV 2014*, in de beschouwde periode tot een veel sterkere verbetering van het structurele begrotingstekort en ligt dit tekort in 2014 dichtbij nul. De latere neerwaartse bijstellingen van de geraamde structurele groei leveren een veel minder gunstige evolutie van het structurele tekort op.

Figuur 1.4 toont tevens het verloop van het structurele begrotingstekort die in november 2012 was voorzien (november 2012). De ondertekenaars van het regeerakkoord hadden voor 2014 uitzicht op een groter structureel begrotingstekort dan in september 2013, doordat toen nog geen rekening werd gehouden met het aanvullende pakket aan saneringsmaatregelen van 6 miljard euro voor 2014, waartoe het kabinet in de zomer van 2013 heeft besloten (en waarover later in dat jaar een akkoord is bereikt met de ‘constructieve oppositie’).

Figuur 1.4 De beweeglijkheid van het structurele begrotingstekort (procenten bbp) volgens de Brusselse methode



* Zie voor toelichting de tekst hierboven.

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 46

Meetfouten met betrekking tot de structurele groei leiden vanzelfsprekend tot een verkeerd beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën. Bij het interpreteren van cijfers voor het structurele saldo dienen analisten zich hiervan bewust te zijn. Dit probleem speelt met name bij een omslag in de conjunctuur, want dan blijken alle gangbare methoden ter bepaling van de structurele groei grote moeite te hebben om goede ramingen te produceren. Zo schatte de Europese Commissie in 2000 en 2001 de structurele situatie van de overheidsfinanciën in zowel de EU als het eurogebied vrij gunstig in.²¹ Later zou blijken dat de werkelijke situatie heel wat minder rooskleurig was. Voor deze misser kunnen twee redenen worden gegeven. Ten eerste

21 Zie hiervoor: Larch en Turrini (2009), p. 14-16.

werd de structurele economische groei indertijd overschat, doordat – ten onrechte, zo bleek later – werd verondersteld dat de fraaie groeicijfers van de gloriejaren van de ‘nieuwe economie’ zouden voortduren. Toen eenmaal duidelijk werd dat de ‘nieuwe economie’ geen definitief eind aan de conjuncturele ups en downs van de economische bedrijvigheid had gemaakt, moesten de cijfers voor het structurele begrotingssaldo, ook voor jaren uit het verleden, flink worden bijgesteld. De tweede reden voor de genoemde misser is dat de economische groei tijdens de gloriejaren van de ‘nieuwe economie’ in veel landen een groter effect op de overheidsinkomsten had dan onder normale omstandigheden het geval is. De elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp was dus hoger dan normaal. Bij de correctie van het feitelijke begrotingssaldo voor de invloed van de conjunctuur wordt echter gerekend met een elasticiteit die gemiddeld is vastgesteld voor een veeljarige periode uit het verleden.²² Bij de bepaling van het structurele begrotingssaldo werd de invloed van de hoogconjunctuur op de overheidsinkomsten dus onderschat, zodat ook om deze reden een te gunstig beeld bestond van de structurele positie van de overheidsfinanciën. Dit droeg eraan bij dat veel politici in die tijd aandrongen op hogere overheidsuitgaven en/of lagere belastingen.

Geven de huidige ramingen van het structurele begrotingstekort een te zwartgallig beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën? Dat valt niet uit te sluiten. De structurele situatie van de Nederlandse overheidsfinanciën wordt door de Brusselse methode mogelijk ongunstiger voorgesteld dan zij in werkelijkheid is. Bij de becijfering van het structurele begrotingssaldo wordt de invloed van de grote recessie op de overheidsinkomsten namelijk geraamd, uitgaande van een elasticiteit van de overheidsinkomsten ten opzichte van het bbp van 0,9. Dit is de elasticiteit die gemiddeld is waargenomen voor een tienjarige periode uit het verleden. Tijdens de crisisjaren was de feitelijke waarde van deze elasticiteit echter veel lager, doordat de tegenvallende economische groei in belangrijke mate samenhang met een ongunstige ontwikkeling van de gezinsconsumptie. De tegenvallers bij de indirecte belastingen waren zodoende extra groot. De invloed van de conjuncturele neergang op de overheidsinkomsten was daarom groter, dan waarmee bij de bepaling van de conjuncturele component van het begrotingssaldo rekening wordt gehouden. Anders gezegd, structureel lagen die inkomsten hoger, en was het begrotingstekort om die reden dus kleiner, dan de Brusselse methode aangeeft.

Het voorafgaande maakt duidelijk dat, wanneer het economische herstel veel krachtiger uitpakt dan nu nog wordt verwacht, opwaartse bijstellingen van de geraamde structurele groei – ook voor het verleden – te verwachten zijn die een gunstiger beeld van de structurele positie van de overheidsfinanciën opleveren. Het structurele begrotingssaldo, zoals dat op dit moment wordt geraamd, geeft in dat geval om twee redenen een te zwartgallig beeld van deze structurele positie. Indien het economische herstel daarentegen tegenvalt en de economie nog langdurig nauwelijks dynamiek vertoont, zijn omgekeerd neerwaartse bijstellingen van de ramingen van de structurele groei – ook voor het verleden – mogelijk. Die bijstellingen zullen in dat geval op zich beschouwd met terugwerkende kracht het structurele begrotingssaldo verslechteren.

Conclusies

De grote recessie heeft niet alleen tot een scherpe vertraging van de feitelijke economische groei geleid, maar ook van de structurele groei. Dus ontkomen beleidsmakers er niet aan om de tering naar de nering te zetten. Waren na 2009 geen maatregelen getroffen om de overheids-

22 De Europese Commissie baseert de gebruikte elasticiteit op dit moment op waarnemingen over een periode van tien jaar.

financiën te saneren, dan zou ons land inmiddels met een torenhoog structureel begrotingstekort kampen. De toekomstige generaties zouden van een dergelijk beleid de dupe zijn, want wanneer de huidige generaties boven hun stand leven komt de rekening daarvan bij hen terecht.

De structurele economische groei valt helaas niet waar te nemen, maar moet worden geschat. Het grote nadeel van statistische methoden is dat zij niet gebruikmaken van wat de economische theorie te zeggen heeft over de drijvende krachten achter de structurele groei van de economie. Bij het interpreteren van de uitkomsten van een statistische methode roepen versnellingen of vertragingen in de structurele groei niet te beantwoorden vragen op. Een statistische methode doet niet veel meer dan het trekken van een trendlijntje door de feitelijke ontwikkeling van het bbp. Het gebruik van een productiefunctiemethode verdient daarom de voorkeur; bij toepassing van zo'n methode is het wel mogelijk om mutaties in de structurele groei te verklaren met gebruikmaking van het begrippenapparaat van de economische theorie. De hoop is echter ijdel gebleken dat een productiefunctiemethode vrij robuuste ramingen van de structurele economische groei kan produceren, in elk geval voor jaren uit het verleden. Net als bij toepassing van een statistische methode blijken soms aanzienlijke bijstellingen nodig te zijn van de geraamde structurele groei, ook voor het verleden. Deze bijstellingen werken door in het geraamde structurele begrotingssaldo. Dit heeft het enthousiasme over dit saldo als hulpmiddel bij het voeren van begrotingsbeleid niet vergroot. Toch is dit geen reden om het structurele begrotingssaldo uit de gereedschapskist van de beleidsmaker te verwijderen. De economische ontwikkeling is in hoge mate onzeker, en dat geldt dus eveneens voor het beloop van het structurele begrotingssaldo. Het verdient aanbeveling om bij het voeren van begrotingsbeleid met zo veel mogelijk relevante informatie rekening te houden. Beschikbare informatie over de conjuncturele situatie en de daaruit voortvloeiende conjuncturele component van het begrotingssaldo hoort daar beslist bij. Zou bij het uitstippelen van overheidsbeleid alle onzekere informatie buiten beschouwing blijven, dan zouden beslissingen stellig niet beter uitpakken dan nu het geval is. Dit neemt niet weg dat beleidsmakers zich bij het gebruik van het structurele begrotingssaldo van de geschetste problemen bewust moeten zijn.

1.4 Collectieve uitgaven: *Quo vadis?*

Door de grote recessie is het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp toegenomen. In reactie op de fors tegenvallende economische groei is niet gekozen voor een daarmee strokende matiging van de groei van de reële overheidsuitgaven. In 2007 bedroegen de collectieve uitgaven 45 procent van het bbp; in 2014 ligt de collectieve-uitgavenquote boven de 50 procent bbp. Deze ontwikkeling heeft een discussie op gang gebracht welke uitgavenquote nastrevenswaardig is. Sommigen zijn van mening dat de collectieve lasten in ons land al zo hoog zijn, dat de noodzakelijke verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën vooral of uitsluitend via bezuinigingen op de collectieve uitgaven moet worden bereikt. Anderen staan minder afwijzend tegenover hogere collectieve lasten, omdat bij verdere bezuinigingen de kwaliteit van de collectieve voorzieningen op een onaanvaardbaar geachte manier in het gedrang kan komen.

Wat kan de economische wetenschap aan deze discussie bijdragen? Kunnen economen aangeven welke omvang van de collectieve sector de voorkeur verdient? Die vraag komt in dit afsluitende onderdeel aan de orde. Daarbij is het uitgangspunt dat een hogere collectieve-uitgavenquote gepaard gaat met een dienovereenkomstig zwaardere collectievelastendruk.²³ Veel

23 Verondersteld wordt namelijk dat het gewenste structurele begrotingssaldo losstaat van de gewenste omvang van de collectieve sector.

leerboeken besteedden indertijd aandacht aan het zogenoemde Haavelmo-theorema.²⁴ Volgens dit theorema heeft een verhoging van de overheidsuitgaven in combinatie met een zodanige lastenverzwaring dat het begrotingssaldo ongewijzigd blijft een gunstige invloed op de omvang van het bbp. Wanneer dit inderdaad het geval zou zijn, is het laten uitdijen van de collectieve sector een geschikte manier om het bbp te verhogen. Sterker: volgens deze stelling leidt elke vergroting van de overheidssector tot een hoger bbp, zodat het hoogste bbp valt te behalen wanneer de overheid een belasting van 100 procent over de verdiende inkomens heft en de volledige belastingopbrengst vervolgens uitgeeft. Hoe valt dit te verklaren? Volgens het aan het theorema ten grondslag liggende keynesiaanse model van de economie schroeven huishoudens hun consumptieve bestedingen bij een lastenverzwaring met een euro met minder dan een euro terug. In plaats daarvan kiezen ze ervoor om minder te sparen of zelfs te ontsparen. Wanneer de overheid het extra opgehaalde belastinggeld wel volledig uitgeeft, nemen daarom per saldo de nationale bestedingen toe.²⁵ En in een keynesiaanse wereld, waarin de effectieve vraag bepalend is voor de omvang van de economische activiteit, gaat dan ook het bbp omhoog.

Nog maar weinig economen zullen vandaag de dag op grond van het Haavelmo-theorema een expansie van de collectieve sector bepleiten. Het geloof in dit leerstuk heeft onder andere een knauw gekregen, doordat dit geen rekening houdt met het effect dat hogere belastingen op korte en middellange termijn op de arbeidskosten kunnen hebben. Wanneer hogere belastingen direct (wanneer het om werkgeverslasten gaat) of indirect (in het geval van werknemerslasten, die voor een deel worden afgewenteld via hogere looneisen) tot hogere arbeidskosten leiden, pakt lastenverzwaring in een kleine open economie al vrij snel ongunstig uit voor het niveau van de economische bedrijvigheid. Hogere lonen hebben weliswaar een gunstige invloed op de particuliere consumptie, maar het exportoverschot krijgt een oplawaai en de investeringen komen onder druk te staan. Hogere arbeidskosten verslechteren immers de prijsconcurrentiepositie van de bedrijven op zowel de buitenlandse als de binnenlandse markt en zij zetten bovendien het kapitaalrendement onder druk. Een expansie van de overheidssector leidt in een kleine open economie daarom al vrij snel tot een daling van de productie (het bbp), en niet tot een stijging.²⁶

Het CPB liet dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw zien aan de hand van berekeningen op basis van zijn toenmalige macromodel. Knoester sprak in dit verband van het 'omgekeerde' Haavelmo-effect.²⁷ Een expansie van de overheidssector pakt volgens dit omgekeerde theorema ongunstig uit voor de economische activiteit, doordat de voor die expansie noodzakelijke lastenverzwaring de arbeidskosten opstuwt. Deze nieuwe wijsheid stuitte overigens bij sommigen in eerste instantie op ongelooft. Zo lieten Driehuis en Van der Zwan zien dat, wanneer de invloed

24 Zie bijvoorbeeld Stevers (1971), p. 36-38 en p. 81-90. Het theorema is vernoemd naar de Noorse econoom Haavelmo.

25 Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de overheid de belastingopbrengst spendeert aan consumptieve en/of investeringsuitgaven. Wanneer de overheid een deel van de hogere belastingopbrengst gebruikt voor de verstrekking van inkomensoverdrachten, is het gunstige effect op het bbp minder groot, voor zover de ontvangers van deze overdrachten een deel daarvan sparen. Ook een verhoging van de inkomensoverdrachten die via hogere belastingen wordt gefinancierd heeft in een keynesiaanse wereld echter een gunstig effect op het bbp, voor zover de ontvangers van die overdrachten (met een lage marginale spaarquote) het geld gemakkelijker laten rollen dan de belastingbetalers (met een gemiddeld hogere marginale spaarquote).

26 Op korte termijn kan het effect van hogere lonen op het bbp wel positief zijn. Hierbij speelt een rol dat de prijsgevoeligheid van de uitvoer en de invoer op korte termijn relatief beperkt is.

27 Zie bijvoorbeeld Knoester (1983).

van hogere belastingen op de arbeidskosten in het CPB-model werd uitgeschakeld 'de aanvankelijke negatieve werkgelegenheidseffecten omslaan in positieve (en hoe!), hetgeen ook meer in overeenstemming is met wat gemeenlijk te dien aanzien wordt aangenomen'.²⁸

Later kregen economen steeds meer aandacht voor de effecten die hogere belastingen op langere termijn hebben. Met dat oogmerk werden toegepaste algemeenevenwichtsmodellen (TAE-modellen) in elkaar gezet, die de langetermijneffecten van alle mogelijke vormen van economisch beleid in kaart brengen, onder de veronderstelling dat op lange termijn zowel de goederen- als de arbeidsmarkt in evenwicht is. Bij het realiteitsgehalte van deze veronderstelling plaatsen sommige andere economen overigens grote vraagtekens. Het MIMIC-model van het Centraal Planbureau is een bekend voorbeeld van zo'n TAE-model.²⁹ Een expansie van de overheidssector leidt volgens TAE-modellen na verloop van tijd tot een vermindering van de economische activiteit, doordat hogere belastingen het arbeidsaanbod ontmoedigen. Voor zover hogere belastingen tot een hogere *marginale* lastendruk leiden, bewegen zij mensen minder uren te gaan werken. Vrije tijd wordt in dit geval immers goedkoper, zodat het substitutie-effect economisch actieven stimuleert om een geringer aantal uren te werken. Hier staat weliswaar tegenover dat de daling van het netto inkomen juist een stimulans betekent om gedurende meer uren betaalde arbeid te doen (inkomenseffect), maar het hiernaar verrichte empirische onderzoek wijst uit dat het substitutie-effect sterker is dan het inkomenseffect.³⁰ De stijging van de *gemiddelde* lastendruk leidt er bovendien toe dat sommige mensen besluiten om helemaal niet aan het arbeidsproces deel te nemen. Volgens Mastrogiacomo *et al.* (2011) beïnvloeden financiële prikkels vooral de keuze om wel of niet te werken en in mindere mate de keuze voor het aantal uren per week. Een grotere omvang van de collectieve sector beïnvloedt volgens de bedoelde modellen de economische activiteit na verloop van tijd dus niet via zijn invloed op de effectieve vraag, maar via zijn invloed op het arbeidsaanbod en daarmee op het structurele bbp.

Het ligt voor de hand om bij de analyse van de gevolgen van een expansie van de overheidssector de blik te richten op de effecten op wat langere termijn. Exercities met een TAE-model kunnen daarbij behulpzaam zijn. Wie met zo'n model de gevolgen van een uitbreiding van de collectieve sector in kaart brengen, komen tot de conclusie dat zo'n expansie na verloop van tijd het bbp verlaagt. Toch valt aan deze uitkomst niet als conclusie te verbinden dat een grotere omvang van de collectieve sector op langere termijn nadelig uitpakt voor de welvaart, en wel om twee redenen. Ten eerste nemen TAE-modellen (lang) niet alle effecten van de overheidsuitgaven op het structurele bbp mee. Voor zover zulke effecten wel een plaatsje in een TAE-model krijgen, gaat het meestal om ongunstige effecten. Een bekend voorbeeld is het ongunstige effect van een hogere *replacement rate* (de verhouding tussen de netto-uitkering bij werkloosheid en het nettoloon). Wanneer de overheid het verschil tussen lonen en uitkeringen verkleint, daalt volgens bijvoorbeeld het MIMIC-model het effectieve arbeidsaanbod, zodat het bbp na verloop van tijd lager uitkomt. Overheidsuitgaven kunnen echter ook andere gevolgen voor de ontwikkeling van het structurele bbp hebben. Zo verhogen extra overheidsinvesteringen in de infrastructuur in beginsel de structurele arbeidsproductiviteit; hiermee houden TAE-modellen echter meestal geen rekening. Hetzelfde geldt voor de bijdrage die (hogere) onderwijsuitgaven aan de structurele arbeidsproductiviteit kunnen leveren. Dat doen deze uitgaven ove-

28 Driehuis en Van der Zwan (1978), p. 40.

29 Zie voor het oorspronkelijke MIMIC-model: Gelauff en Graafland (1994).

30 Zie bijvoorbeeld Mastrogiacomo *et al.* (2011). Deze auteurs presenteren schattingen van de arbeidsaanbodelasticiteit voor verschillende groepen in Nederland, en maken daarbij onderscheid tussen het effect via de urenbeslissing en de invloed via de participatiebeslissing.

rigens wel met een forse vertraging, want de kinderen en studenten die vandaag onderwijs genieten betreden de arbeidsmarkt pas na een (behoorlijk groot) aantal jaren.

Er is een tweede reden waarom TAE-modellen geen volledig beeld geven van het effect van een uitdijende collectieve sector op de welvaart. Deze modellen zijn in het gunstigste geval slechts in staat om de invloed van een expansie van de overheidssector op het (structurele) bbp in kaart te brengen. Het bbp is de variabele die doorgaans dienstdoet als indicator voor de materiële welvaart.³¹ Bij het voeren van economisch beleid staat echter niet het realiseren van een zo groot mogelijke materiële welvaart, maar het bereiken van een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart in ruime zin voorop. Beleidsanalyses moeten dan ook op het brede welvaartsbegrip gebaseerd zijn. Mensen ontlenen immers niet alleen geluk aan hun beschikkingsmacht over goederen, maar ook aan hun gezondheid, rechtsbescherming, een goede kwaliteit van hun leefomgeving, vrije tijd, het ontbreken van onredelijk groot geachte inkomensverschillen, enzovoort.

Het beoordelen van de wenselijkheid van een grotere omvang van de collectieve sector moet dus op een analyse van alle daaraan verbonden maatschappelijke baten en kosten worden gebaseerd. Een bekend concept van de welvaartsanalyse van een lastenverzwaring is de *excess burden*. Hiermee wordt bedoeld dat een lastenverzwaring van 1 miljard euro de maatschappelijke welvaart met meer dan 1 miljard euro vermindert, doordat hogere belastingen gedragseffecten hebben. Wanneer hogere lasten bij de factor arbeid neerslaan, is van een *excess burden* sprake, doordat het arbeidsaanbod vermindert.³² Betekent het bestaan van een *excess burden* dat elke expansie van de overheidssector de maatschappelijke welvaart vermindert, en dat dus een zo klein mogelijke overheidssector de voorkeur verdient? Dat is uiteraard niet het geval, want het is heel wel mogelijk dat de verhoging van de uitgaven voor een bepaalde collectieve voorziening met 1 miljard euro de maatschappelijke welvaart met meer dan 1 miljard euro verhoogt. Je zou in dit geval kunnen spreken van *excess benefits*.

Voor de meeste overheidsvoorzieningen geldt dat de overheid zich daarmee bemoeit vanwege het bestaan van uiteenlopende marktimperfecties. Die imperfecties vormen een *raison d'être* voor de bedoelde voorzieningen. Neem als voorbeeld de werkloosheidsuitgaven. Het werkloosheidsrisico valt niet bij een marktpartij te verzekeren, doordat de kans dat iemand een beroep op de verzekering doet samenhangt met de kans dat iemand anders dat ook doet. Werkloosheid treft tijdens een recessie immers veel werknemers. Verzekeraars kunnen de mensen die tijdens een recessie hun baan verliezen geen uitkering toezeggen, doordat sprake is van een 'gecorrleerd' risico. Het aanbieden van een werkloosheidsverzekering wordt daarom als een taak van de overheid beschouwd. Het is heel goed mogelijk dat de euro's die de overheid voor de werkloosheidsregelingen bij de belasting- en premiebetalers ophaalt de maatschappelijke welvaart minder verlagen dan de welvaartswinst die dankzij de verstrekte uitkeringen wordt geboekt. Dit is het geval, wanneer burgers de werkloosheidsuitgaven in voldoende mate waarderen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de uitkeringsontvangers zelf, maar ook aan anderen die goede redenen kunnen hebben om het prettig te vinden dat werklozen

31 Het bbp is daarvoor overigens geen ideale indicator. De investeringen dragen immers niet rechtstreeks bij aan de welvaart, maar indirect, doordat zij in de toekomst de consumptiemogelijkheden verruimen. Zij maken echter wel onderdeel uit van het bbp. Iets soortgelijks geldt voor de export. Exporten zijn een middel om importen te kunnen betalen en dragen niet rechtstreeks bij aan onze welvaart.

32 Bij het bepalen van de *excess burden* wordt verondersteld dat de extra belastinginkomsten op de een of andere manier naar de belastingbetalers worden teruggestuisd. De resulterende hogere marginale lastendruk beïnvloedt het arbeidsaanbod in dit geval uitsluitend via het substitutie-effect.

een uitkering krijgen. Bij een analyse van de welvaartseffecten van de uitkeringen bij werkloosheid moet tevens rekening worden gehouden met de invloed van zulke uitkeringen op het functioneren van de arbeidsmarkt. Hierbij valt niet alleen te denken aan het ongunstige effect dat qua hoogte en duur genereuze werkloosheidsuitkeringen op het effectieve arbeidsaanbod hebben, maar ook aan de gunstige invloed die zulke uitkeringen kunnen hebben op de arbeidsproductiviteit, doordat zij het voor mensen minder riskant maken om van baan te wisselen. Ook wanneer het mogelijk zou zijn om vast te stellen dat de maatschappelijke baten van de werkloosheidsuitgaven hoger zijn dan de maatschappelijke kosten, wat overigens ernstig valt te betwijfelen, kan nog niet worden geconcludeerd dat het aanbeveling verdient om de regelingen bij werkloosheid verder op te tuigen. Daarvoor is namelijk inzicht vereist in het effect dat het verder optuigen van deze regelingen op de maatschappelijke welvaart heeft, en de voor zo'n analyse benodigde informatie is beslist niet beschikbaar.

Gaat het beslag dat een categorie overheidsuitgaven op het bbp legt omhoog, dan is – bij een gegeven begrotingssaldo – financiering niet alleen mogelijk via een hogere collectieve lastendruk, maar ook door verdringing van andere overheidsuitgaven. De collectief gefinancierde zorguitgaven kunnen als voorbeeld dienen.³³ Kenmerkend voor deze uitgaven is dat het aandeel ervan in het bbp in de afgelopen ruim zestig jaar spectaculair is gestegen. Bedroeg dit aandeel in 1950 nog slechts 1 procent, voor 2014 wordt een aandeel van 11 procent verwacht. Deze stijging heeft waarschijnlijk geleid tot zowel verdringing van andere overheidsuitgaven, als tot een hogere collectievelastendruk dan anders uit de bus zou zijn gekomen. De collectieve zorguitgaven dragen om verschillende redenen bij aan de maatschappelijke welvaart. Zij maken het mogelijk dat wij aanzienlijk langer leven dan onze ouders en grootouders en verbeteren de kwaliteit van het leven van veel mensen. De verzorging van zieken, gehandicapten en bejaarden draagt daarnaast uiteraard bij aan het geluk van deze groepen. De zorg heeft ook economische baten; de zorguitgaven leveren een bijdrage aan de groei van het effectieve arbeidsaanbod en verhogen de arbeidsproductiviteit. Tegenover deze voordelen staan nadelige effecten voor de maatschappelijke welvaart, doordat minder geld beschikbaar is voor andere overheidsvoorzieningen, de burgers over een geringer vrij besteedbaar inkomen beschikken en de hogere collectievelastendruk een ongunstig effect heeft op het arbeidsaanbod. Het is goed mogelijk dat de collectief gefinancierde zorguitgaven al met al per saldo een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart hebben. Om te kunnen beoordelen of een voortgezette stijging van de aandeel van de zorguitgaven in het bbp wenselijk is, moet bekend zijn of dit de maatschappelijke welvaart per saldo verhoogt of verlaagt. Hoewel onvoldoende informatie beschikbaar is om dit te achterhalen, valt wel te beargumenteren dat een voortgaande uitbundige groei van de zorguitgaven (zoals in de afgelopen decennia) ertoe leidt dat de maatschappelijke baten van een steeds verdere verhoging van de zorgquote op enig moment worden overvleugeld door de maatschappelijke kosten die daartegenover staan.³⁴

Conclusie

Economen zijn niet in staat om aan te geven of een hogere dan wel juist een lagere collectieve-uitgavenquote aanbeveling verdient. De enige wijsheid die zij in het debat over de gewenste omvang van de collectieve sector naar voren kunnen brengen is dat het aanbeveling verdient om te streven naar een omvang die de maatschappelijke welvaart in ruime zin zo hoog

33 Het navolgende is gebaseerd op De Kam en Donders (2012).

34 De Kam en Donders (2012), p. 34-35.

mogelijk opvoert. Maar dit komt neer op het intrappen van een open deur. Economen zijn niet in staat alle gevolgen voor de maatschappelijke welvaart van een uiteenlopend peil van de collectieve-uitgavenquote in kaart te brengen. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om bij de beleidsvoorbereiding zo veel mogelijk informatie te verzamelen over de maatschappelijke baten en kosten van uiteenlopende maatregelen die de omvang van de collectieve-uitgavenquote veranderen.

Economen kunnen op dit gebied bijzonder nuttig werk verrichten. Uiteindelijk moeten langs democratische weg gekozen politici echter de knopen doorhakken. Analyses van de welvaartseffecten van uiteenlopende beleidsmaatregelen kunnen het werk van politici vergemakkelijken, maar zij zullen altijd zelf moeten blijven nadenken en hun eigen afwegingen maken. Het lukt economen immers niet om alle welvaartseffecten van beleidsmaatregelen in kaart te brengen, en zij zijn al helemaal niet in staat om verschillende beleidsdoelstellingen tegen elkaar af te wegen. Eén van de weinige zekerheden van economen is dat geen gratis lunches worden geserveerd. Bij het voeren van beleid moet dus permanent rekening worden gehouden met de afruilen tussen beleidsdoelstellingen. Economen weten dat de slogan van de Tegenpartij van Jacobse en Van Es ('Geen gezeik, iedereen rijk') niet opgaat. Voor niets gaat alleen de zon op. Het waarderen van uiteenlopende gevolgen van beleidsmaatregelen, en het op één noemer brengen daarvan, is echter niet eenvoudig. Dat kunnen alleen gekozen politici doen. Hoeveel geld willen we bijvoorbeeld op tafel leggen om een mensenleven nog enige tijd te rekken? Wat vinden we het waard dat via uiteenlopende inkomensoverdrachten de personele inkomensverschillen worden beperkt? Economen kunnen dit soort vragen niet beantwoorden; die antwoorden moeten van de politici komen.

De analyse van verkiezingsprogramma's

Sinds 1986 bestaat de traditie dat het CPB een becijfering maakt van de economische effecten van de verkiezingsprogramma's. Een groeiend aantal politieke partijen doet hieraan mee. In 1986 vroegen drie partijen om een analyse van hun programma; in 2012 was dat aantal toegenomen tot tien. Het CPB probeert op basis van zijn economische expertise een bijdrage te leveren aan het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende verkiezingsprogramma's. Naar aanleiding van de evaluatie van de jongste exercitie in de aanloop naar de verkiezingen van 2012, heeft het CPB (2013c) onlangs bekendgemaakt dat het bureau bij de volgende analyse van de verkiezingsprogramma's geen aandacht zal besteden aan zogenoemde programma-effecten.

Onder het programma-effect van overheidsuitgaven wordt de invloed verstaan die zij hebben via de voorzieningen die daarmee tot stand worden gebracht. Wanneer de overheid bijvoorbeeld geld steekt in de infrastructuur, wordt daarmee niet alleen een bestedingseffect bereikt op het moment dat de overheid de uitgaven doet (werk voor de bouwnijverheid), maar ook een programma-effect, zodra de nieuwe of verbeterde infrastructurele voorziening eenmaal is aangelegd. Een nieuw of verbeterd stukje infrastructuur is natuurlijk niet zonder betekenis voor de economie. Toch blijft die invloed in de gangbare macro-economische modellen buiten beschouwing, evenals trouwens in de meeste TAE-modellen. Voor het programma-effect van de onderwijsuitgaven geldt hetzelfde. De invloed die hogere onderwijsuitgaven, zij het met

een forse vertraging, op de arbeidsproductiviteit kunnen hebben, krijgt in analyses op basis van de genoemde modellen dus doorgaans geen aandacht.

Het CPB heeft goede argumenten voor het voornemen om de analyse van programma-effecten te schrappen. De huidige praktijk wordt namelijk als onevenwichtig ervaren. Het CPB rapporteert slechts over de effecten van een beperkt aantal overheidsuitgaven, waarbij de selectie van deze onderwerpen primair wordt bepaald door de beschikbaarheid van empirische kennis over de gevolgen van het voorgenomen beleid. Er worden bovendien alleen effecten aan beleidsmaatregelen toegekend, als daar goed bewijs voor is. In de praktijk betekent dit dat nieuwe maatregelen, waarvan de effectiviteit (nog) niet empirisch is vastgesteld, op achterstand staan.

Wouter Bos betreurt in een column in *de Volkskrant* de beslissing van het CPB.³⁵ Hij is bang dat bij de besluitvorming over maatregelen die de omvang van de collectieve sector beïnvloeden de programma-effecten onvoldoende aandacht krijgen. Hij onderstreept de wenselijkheid van het in kaart brengen van alle gevolgen van beleidsmaatregelen voor de welvaart in ruime zin. De ex-minister van Financiën heeft hier beslist een punt, maar dat betekent nog niet dat het CPB er verstandig aan doet om bij de analyse van de economische effecten van de verkiezingsprogramma's op de oude voet door te gaan. Laura van Geest, de in 2013 nieuwbenoemde directeur van het CPB, kondigt in een brief aan de voorzitters en fractievoorzitters van de Eerste en Tweede Kamer aan dat de planbureaus tussen de verkiezingen blijven voorzien in de behoefte aan informatie over de effectiviteit van beleid.³⁶ Gedacht wordt aan een reeks 'Kansrijk Beleid'-publicaties. De details worden volgens de brief nader uitgewerkt. Het zou mooi zijn, wanneer de planbureaus erin zouden slagen om in deze publicaties aandacht te besteden aan zo veel mogelijk gevolgen van beleidsmaatregelen voor uiteenlopende aspecten van de welvaart in ruime zin. Dan krijgt Wouter Bos (terecht) alsnog zijn zin.

35 De column stond in *de Volkskrant* van 28 november 2013.

36 Deze brief is gevoegd bij CPB (2013c).

Literatuur

- D'Auria, Francesca, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger, en Alessandro Rossi (2010), *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Papers 420, Brussel: Europese Commissie
- Bijlsma, Michiel, en Gijsbert Zwart (2010), *Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?*, CPB Document 215, Den Haag: Centraal Planbureau
- Broer, Peter, Nick Draper, en Frederik Huizinga (1999), *The Equilibrium Rate of Unemployment in the Netherlands*, Research Memorandum 156, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2013a), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2013b), *Decemberraming 2013. Economische Vooruitzichten 2014*, CPB Policy Brief 2013-09, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013c), *Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's. Evaluatie 'Keuzes in kaart 2013-2017'*, CPB Notitie 26 november, Den Haag: CPB
- Driehuis W., en A. van der Zwan (1978), De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien, in W. Driehuis en A. van der Zwan (red.), *De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien*, Leiden: Stenfert Kroese BV, 7-48
- Ewijk, Casper, en Coen Teulings (2009), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Gelauff, G.M.M., en J. J. Graafland (1994), *Modelling welfare state reform*, Amsterdam: North Holland
- De Kam, Flip, en Jan Donders (2012), Zonder zorg vaart niemand wel, in F.T. Schut en M. Varkevisser, *Een economisch gezonde gezondheidszorg. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 15-44
- Knoester, Anthonie (1983), Stagnation and the inverted Haavelmo-effect. Some international evidence, *De Economist*, 131(4), 548-584
- Kranendonk, Henk (2013), Het meten van economische spanning, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4656), 177
- Larch, Martin, en Alessandro Turrini (2009), *The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making. A love at first sight turned into a mature relationship*, European Economy, Economic Papers 374, Brussel: Europese Commissie
- Mastrogiacomo, Mauro, Nicole M. Bosch, Miriam D.A.C. Gielen, en Egbert L.W. Jongen (2011), *Estimating labour supply responses in the Netherlands using structural models*, CPB-achtergrond-document horend bij CPB Policy Brief 2011-4, Den Haag: Centraal Planbureau
- Modigliani, Franco, en Merton H. Miller (1958), The cost of capital, corporation finance and the theory of investment, *The American Economic Review*, 48(3), 261-297
- Mourre, Gilles, George-Marian Isbasoiu, Dario Paternoster, en Matteo Salto, *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*, European Economy, Economic Papers 478, Brussel: Europese Commissie
- Parleviet, Jante (2013), De output gap in 2008, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4656), 176
- Reinhart, Carmen M., en Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton en Oxford: Princeton University Press
- Stevens, Th.A. (1971), *Openbare financiën en economie. De openbare financiën als instrument van economische politiek*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese N.V.