

Pijnlijke keuzen zijn onvermijdelijk

R.H.J.M. Gradus en R.M.W.J. Beetsma*

Samenvatting

We zullen betogen dat de Miljoenennota uit september 2008 te optimistisch is geweest en het begrotingsbeleid op een te expansief pad heeft gezet. De voorgenomen maatregelen om het structurele tekort te verkleinen komen daarom extra hard aan. In dit verband pleiten we er voor dat het kabinet snel met concrete maatregelen komt om, zodra de economie het toelaat, de structurele tekorten terug te dringen. In de tussentijd, is een niet-actief beleid van het laten werken van de automatische stabilisatoren het beste. Als het gaat om het aanvullend beleidsakkoord is het goed dat het kabinet haar rug recht heeft gehouden bij de verhoging van de AOW leeftijd, doch een verhoging van deze leeftijd in kleine stapjes had iets meer voor de hand gelegen.

Trefwoorden: Miljoenennota, crisis, begrotingsbeleid, houdbaarheidstekort, AOW

Beeld ernstig verslechterd

In de vorige *Miljoenennota* van september 2008, die slechts enkele dagen na het omvallen van Lehman Brothers werd gepresenteerd, was het kabinet nog vol goede moed dat de economische recessie beperkt zou blijven. In de tegelijkertijd gepresenteerde *MEV 2009* werd weliswaar al rekening gehouden met een groeivertraging, toch werd nog verwacht dat er sprake zou zijn van een 'normale' economische dip. In lijn met dit milde vooruitzicht verwachtte de *Miljoenennota* op zijn beurt dat de overheidsschuldquote zou dalen naar 38 % in 2010, het laagste niveau in vijfendertig jaar.

We weten nu dat de situatie van de overheidsfinanciën totaal anders is. De kredietcrisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. De voor 2009 geraamde economische krimp is met 4¾ % de sterkste sinds de jaren dertig en voor volgend jaar wordt slechts een nulgroei verwacht. De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn dramatisch: voor 2010 wordt een tekort van 6,2 % BBP geraamd en ook voor de middellange termijn zijn de overheidsfinanciën (zwaar) uit het lood geslagen. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2010 oplopen tot 65,8% van het BBP. Hierin is nog niet de mogelijk extra staatsschuld meegerekend die het gevolg kan zijn van de garanties aan de financiële industrie. Hieronder valt een garantie voor het interbancaire leenverkeer van maximaal 200 miljard euro en een garantie van 22 miljard euro voor de ING-portefeuille in Amerikaanse Alt-A hypotheek. Voor 2011 is de verwachting dat de economie weer zal aantrekken, doch deze prognose is hoogst onzeker.

Te rooskleurig beeld in vorige *Miljoenennota*

Dat de vorige *Miljoenennota* uitging van te rooskleurig beeld, blijkt ook uit de (bijgestelde) cijfers van het robuuste saldo (of structurele saldo). In 2008 is het robuuste saldo aanzienlijk verslechterd. Volgens de *MEV 2010* bedroeg het robuuste saldo in 2008 minus 2,6 % BBP, terwijl het feitelijke EMU-saldo nog een plus van 0,7 % BBP te zien gaf. Dit betekent dat het kabinet in 2008 structureel aanzienlijk meer uitgaaf dan

structureel binnenkwam. Deze uitgaven konden toen nog worden gedaan zonder dat het EMU-saldo negatief werd. Dit had twee oorzaken. In de eerste plaats vond de ophoging van de uitgavenkaders plaats tegen een prijs van het BBP, die hoger was dan de daadwerkelijke prijsstijging van de overheid. Deze zogenaamde ruilvoetwinst werd vervolgens vooral gebruikt voor de ambtenarensalarissen. Zo hebben (rijks)ambtenaren in de periode 2008-2010 hun lonen (gemiddeld) met 3 % zien stijgen. In het kielzog daarvan stijgen de uitkeringen, terwijl ook binnen de particuliere sector de lonen nog steeds doorstijgen op basis van te optimistische voorspellingen. Al met al stijgt de koopkracht dit jaar nog steeds, terwijl de economie in buitengewoon zwaar weer verkeert. Het is dan ook niet meer dan terecht dat de afspraak uit het aanvullende beleidsakkoord dat de lonen in de collectieve sector voor de rest van de kabinetsperiode worden bevroren gestand wordt gedaan. In de tweede plaats waren de aardgasbaten tijdens de vorige *Miljoenennota* uitzonderlijk hoog door een combinatie van een zeer hoge olieprijs en een grote vraag naar gas. Omdat deze tijdelijke inkomsten worden gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen betekent dit dat de structurele opgave van dit kabinet (en volgende kabinetten) navenant hoger wordt.

Aanvullend beleidspakket bevat de juiste accenten

Al met al heeft de te optimistische *Miljoenennota* van september vorig jaar het beleid op een te expansief pad gezet (zie ook interview met Ruding, 2009). Gegeven het feit dat de recessie in de Verenigde Staten al meer dan een jaar duurde en gegeven de overduidelijke negatieve ontwikkelingen in de financiële sector, had het kabinet toen al voorzichtigheid kunnen betrachten zowel wat betreft de voorspellingen als wat betreft de beleidsvoornemens. Als gevolg van de snel verslechterende economie kondigde het kabinet in maart 2009 inderdaad een pakket van extra maatregelen aan. Hoewel dit pakket de juiste accenten bevatte, kwam het rijkelijk laat. Belangrijkste elementen betroffen de beperking van de zorgtoeslag, bezuinigingen op medische behandelingen, de mogelijkheid voor deeltijd WW en een verhoging van de AOW leeftijd van 65 naar 67 jaar. Ook kondigde het kabinet extra investeringen in infrastructuur en duurzaamheid aan ter waarde van 6 miljard.

We hebben al eerder onze twijfels geuit bij het voeren van een actief fiscaal beleid, zowel in de richting van extra bezuinigingen als in de richting van extra intensiveringen (zie ook Beetsma en Gradus, 2009). Extra bezuinigingen zouden een toch al zwakke economie verder de afgrond in duwen. Extra intensiveringen hebben mogelijk nog meer nadelen. Ten eerste, gaat het overheidstekort en daarmee ook de staatsschuld verder omhoog. Als tweede gaat een actief verruimingsbeleid gepaard met grote weglek-effecten richting het buitenland. Zulke weglek-effecten zijn vooral een probleem voor een zeer open economie die het grootste deel van elke extra verdiende euro in het buitenland besteedt. Ten derde, selectieve maatregelen kunnen nog extra complicaties uitlokken. Stimulering van specifieke sectoren (zoals, bijvoorbeeld, de bouwsector) leidt voor een deel tot verschuiving van de macro-economische vraag in plaats van vergroting ervan. Voorts, wanneer bepaalde sectoren steun ontvangen, zullen andere sectoren met mogelijk hetzelfde recht ook hulp van de overheid claimen. Ten slotte, als vierde leiden, vooral overhaast en ondoordacht ingevoerde, maatregelen vaak tot projecten die weinig nut hebben en de overheid mogelijk opzadelen met langlopende verplichtingen (denk aan de

grote infrastructuurprojecten die altijd langer duren en duurder worden dan oorspronkelijk gepland). In het ergste geval wordt misbruik in de hand gewerkt. Ook al is actieve stimulering onverstandig, de verleiding om "iets" te doen is groot, vaak omdat de publieke opinie er om vraagt en vaak ook omdat men denkt niet meer in dezelfde valkuilen als in het verleden te trappen.

In het nabije buitenland lijkt men aanzienlijk laconieker over de overheidsfinanciën dan in Nederland. In Duitsland willen de deelnemende partijen in de beoogde nieuwe regeringscoalitie, de Christendemocratische CDU/CSU en de liberale FDP, beide de belastingen verlagen om daarmee de binnenlandse bestedingen aan te wakkeren. En dit terwijl de Duitse staatsschuld in het recente verleden al dramatisch is opgelopen. Volgens de OECD (2009) loopt de Duitse staatsschuld in 2010 op tot 85 % BBP. In Frankrijk zal het overheidstekort in 2010 een niveau van 7,9 % BBP bereiken. Opmerkelijk is ook de verslechtering van de overheidsfinanciën in Angelsaksische landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Het begrotingstekorten in deze landen lopen in 2010 op tot respectievelijk 13,6 % BBP en 14,0 % BBP. Projecties tot en met 2017 geven aan dat de overheidsschuldquote ondanks een economische groei van bijna 3 % zal oplopen naar 125 % BBP in 2017 in beide landen. Voor menigeen lijken de oplopende tekorten in het buitenland een geruststelling ten aanzien van de Nederlandse situatie, die in dit opzicht kennelijk nog niet zo heel slecht is. Niets is echter minder waar. De hoge buitenlandse tekorten en oplopende Europese staatsschuld zullen ertoe leiden dat de extra Nederlandse staatsschuld moeilijker en enkel tegen een hogere rente kan worden gefinancierd en veroorzaken dus een indirecte verslechtering van onze overheidsfinanciën. Het beste is de zogenaamde automatische stabilisatoren gewoon hun werk te laten doen. De recessie leidt bij gelijkblijvende tarieven tot lagere belastinginkomsten van de overheid en bovendien tot hogere collectieve uitgaven door meer uitkeringen (vooral werkloosheidsuitkeringen) aan gezinnen. De stimulans die uitgaat van de automatische stabilisatoren behelst al een bedrag van meer dan dertig miljard euro.

Richt je aandacht vooral op de lange termijn

Hoewel de economische ontwikkelingen op de kortere termijn (komende 1-2 jaar) niet tot vrolijkheid stemmen, is het verstandig de blik te richten op de langere termijn. Op dit front staan ons een aantal taken te wachten. Dit betreft de terugtrekking van de overheid uit de financiële sector, het terugdringen van het structurele tekort als gevolg van de crisis en daarbovenop het rijp maken van onze economie voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing. De urgentie van dit laatste is duidelijker geworden door de crisis, maar crisis of geen crisis, dit moet in ieder geval gebeuren.

De financiële sector is waar de huidige problemen begonnen zijn en, zolang deze sector niet gezond is, zal het economische herstel moeilijk worden. De banken zijn cruciaal bij het verschaffen van kapitaal aan bedrijven om uit de recessie te komen. Dit vraagt om een doordachte exit-strategie uit de financiële sector. De overheid zou zich moeten committeren tot het verkopen van haar aandelen in de financiële sector wanneer de omstandigheden dit weer toelaten. Bijvoorbeeld door de geplande verkoop te conditioneren op bepaalde kengetallen die de gezondheid van de sector aangeven. Wat

betreft dit proces van terugtrekking kan men zich ook enige coördinatie met het buitenland voorstellen. Immers, wanneer alle overheden tegelijk hun aandelen in hun financiële industrie proberen te verkopen, komen de prijzen onder zware druk te staan. De beste voorbereiding op de terugkeer van de banken in private handen is het onderbrengen van de huidige overheidsaandelen in een apart agentschap dat op afstand wordt geplaatst van de politiek (zie ook Boot *et al.*, 2009). De politiek heeft hier tot nu toe niet aan gewild en onwillekeurig zou men de indruk kunnen krijgen dat het Ministerie van Financiën haar nieuw verkregen macht met veel genoegten uitoefent. Plaatsing van de belangen in een agentschap zou echter een duidelijk signaal richting de financiële markten zijn dat de politiek de bedrijfsvoering van deze belangen aan deskundigen wil overlaten en dat ze bereid is haar aandeel in de financiële sector binnen afzienbare tijd weer op de markt te brengen. Dit zal de waarde van de staatsaandelen zeker goed doen.

Het aanvullende beleidsakkoord richt zich terecht op de lange termijn met de voorgenomen verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en afbouw van het structurele tekort met ½ % per jaar. In het aanvullende beleidspakket is de afspraak gemaakt dat het structurele tekort in 2011 met ½ % BBP (d.w.z. met 3 miljard euro) zal worden verminderd, op de voorwaarde dat de economische groei minstens een half procent bedraagt. Twee opmerkingen passen in dit kader. Ten eerste, gegeven de omvang van het structurele tekort, kunnen we ons afvragen of dat tempo van ½ % tekortreductie per jaar niet opgevoerd moet worden. Het is verstandig dat het kabinet de mogelijkheden verkent, doch meer politieke sturing aan de voorkant had in de rede gelegen. Bedacht moet worden dat zolang het structurele saldo lager is dan wat vereist is voor het terugdringen van het houdbaarheidstekort, dat laatste steeds verder toeneemt. Volgens Jacobs (2009) bedraagt het huidige houdbaarheidstekort – zelfs als het AOW-pakket ongeschonden door de volksvertegenwoordiging wordt gelooft – 5,4 á 6,4 procent BBP. Ten tweede zijn beslissingen over de invulling van het terugdringen van dat tekort vooruitgeschoven en is het voorwerk op basis van een 20 % reductiedoelstelling in handen van ambtenaren gelegd. Bij de WW is deze doelstelling gemakkelijk te halen, terwijl dit voor het primaire en secundaire onderwijs onmogelijk lijkt. Ook bij de AWBZ ligt een dergelijke structurele reductiedoelstelling binnen handbereik, indien wordt aangesloten bij de voorstellen uit een eerder SER-advies m.b.t. het scheiden van wonen en zorg, de overheveling van de herstelgerichte zorg naar de Zorgverzekeringswet en de overheveling van de ondersteuning naar het gemeentelijke domein (zie SER, 2008, en Bovenberg en Gradus, 2008). Het had dus meer voor hand gelegen wanneer het kabinet nu richtingen had aangewezen waar bezuinigd zou moeten worden, terwijl de daadwerkelijke bezuinigingen pas op een later tijdstip, wanneer de economie weer zou zijn aangetrokken, zouden ingaan.

Goed dat het kabinet AOW leeftijd verhoogt

Nu de SER er niet in geslaagd is met een eensluidend alternatief te komen voor de verhoging van de AOW-leeftijd, zal het kabinet haar voornemen om de AOW leeftijd te verhogen gestand doen. Inmiddels is bekend op welke wijze het kabinet dit besluit wil gaan uitvoeren (zie Tweede Kamer (2009)). Zij kiest ervoor om de leeftijd in twee stappen te verhogen naar 67 jaar: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Dit houdt rekening met het feit dat de oudere generaties werkenden een verhoging van de

pensioengerechtigde leeftijd nog niet in hun eigen planning en verwachtingen hebben meegenomen. Er zijn echter ook alternatieven voor handen. In onze optiek had het meer voor de hand gelegen om zoals ook de commissie Bakker bepleit vanaf 2016 deze leeftijd in kleine stapjes (een maand per jaar) omhoog te laten gaan (zie commissie Bakker (2008)). Het argument dat een jaarlijkse verhoging uitvoeringstechnisch gecompliceerd ligt, overtuigt niet echt. In het buitenland is men ons voorgegaan en stuit men niet op noemenswaardige problemen. Zo is in het Verenigd Koninkrijk besloten dat de pensioenleeftijd in stappen omhooggaat van 65 jaar naar 68 jaar in 2046 en in Duitsland wordt een stapsgewijze verhoging uitgevoerd tot 67 jaar in 2029. Naast de verhoging van de AOW-leeftijd is het verstandig dat het kabinet de spilleeftijd van de andere verzekeringen omhoog brengt (Witteveenkader), zodat ook de pensioenleeftijd binnen de tweede pijler mee stijgt naar 67 jaar, waarmee het jaarlijkse opbouwpercentage van deze pensioenen omlaag kan gaan om ze betaalbaar te houden. In de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd ontbreekt voorts een direct verband met een verdere stijging van de levensverwachting. Wanneer deze verwachting doorzet, moet daarom niet uitgesloten worden dat verdere verhogingen in de toekomst nodig zijn en dat die gepaard gaan met dezelfde maatschappelijke en politieke commotie als nu. Dat had voorkomen kunnen worden door nu reeds een koppeling aan te brengen met een verdere stijging van de levensverwachting.

Raymond Gradus
Roel Beetsma

* Prof. dr. R.H.J.M. Gradus is hoogleraar aan de Vrije Universiteit en Directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en prof. dr. R.M.W.J. Beetsma is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Beetsma, R. en R. Gradus (2009). Kabinet: richt je aandacht op de overheidsfinanciën en exit uit de financiële sector, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, nr. 3, blz. 129-132.
- Boot, A., Bovenberg, A.L. en W.H. Buiters (2009), Managen crisis gaat Financiën ver te boven, *NRC Handelsblad*, 10 maart.
- Bovenberg, A. L. en R. Gradus (2008). Houdbare langdurige zorg, *ESB*, 93, blz. 426-428.
- Centraal Planbureau (2009). *MEV 2010*. Den Haag: SDU.
- Commissie Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Jacobs, B. (2009). Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, nr. 4, blz. 199-218.
- NRC Handelsblad* (2009), Ruding: bezuinigingen zijn te laat en te zwak, interview, 15 september.
- OECD (2009). *Economic Outlook*, 85. Parijs.

SER (2008), *Langdurige zorg verzekerd: Advies over de toekomst van de AWBZ*, Advies 2008/03, 18 april 2008.

Tweede Kamer (2009). *Kabinetsbrief over AOW*, d.d. 16 oktober 2009.