

De Miljoenennota 2010

C.A. de Kam*

Samenvatting

De zwaarste recessie van na de oorlog raakt de overheidsfinanciën hard, niet alleen in 2009 en 2010, maar stellig ook in de periode daarna. Het kabinet laat de automatische stabilisatoren hun zegenrijke werk doen. Dit leidt in de genoemde jaren samen tot een budgettaire impuls van ruim 60 miljard euro. Met discretionair conjunctuurbeleid is nog eens 7 miljard euro gemoeid. Voor het overige zijn uitgaven- en ontvangstenkant van de begroting voor 2010 een toonbeeld van rust. Wel verslechteren de overheidsfinanciën structureel. Voor 2011 tekent zich een omvangrijke tegenvaller af, doordat de lonen sterker stijgen dan de door het kabinet veronderstelde nominale nullijn. Bovendien roept de handhaving van de begrotingsregels vraagtekens op: het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau presenteren hierover verschillende cijfers. Het vertrouwen van burgers en beleggers in staatsschuld wordt danig op de proef gesteld, tenzij beleidsmakers snel een transparante koers uitstippelen om de overheidsfinanciën op middellange termijn weer op orde te krijgen.

Trefwoorden: Miljoenennota, rijksbegroting

Dit jaar krimpt het bruto binnenlands product (bbp) volgens de meest recente raming van het Centraal Planbureau met bijna 5 procent. Als hoofdoorzaak noemt het CPB de teruglopende uitvoer. Als kleine en open economie ondervindt Nederland nadrukkelijk de gevolgen van de wereldwijde vraaguitval. Toch zien gezinnen hun koopkracht in 2009 en 2010 – gemiddeld genomen – nog met 1½ procent stijgen. Na de crisis hebben zij, althans volgens het gebruikelijke statische koopkrachtoverzicht, een hoger besteedbaar inkomen dan daarvoor!¹ Vooral uit voorzorg gaan gezinnen meer sparen. Behalve de uitvoer daalt daarom ook de particuliere consumptie. Forse vermogensverliezen van aandelenbeleggers en licht dalende huizenprijzen spelen een rol bij de terughoudendheid van consumenten. Door verschillende oorzaken vallen bovendien de investeringen van bedrijven en in nieuwe woningen in twee jaar tijd met bijna een kwart terug: de bezettingsgraad van de aanwezige productiecapaciteit is relatief laag, de winstquote (na betaalde rente en belasting) loopt terug van ruim 13 naar zo'n 9 procent van het bbp, en de banken – bezig de eigen balans te versterken – zijn minder scheutig met krediet. Uitsluitend de bestedingen van de overheid blijven groeien, zowel in 2009 als opnieuw in 2010.

Macro-economische ontwikkeling

Het CPB verwacht dat de economische situatie in de tweede helft van dit jaar en volgend jaar onder invloed van de aantrekkende wereldhandel zal verbeteren. De overheid voert

1 De opstellers van het statische koopkrachtoverzicht veronderstellen onder andere dat in de persoonlijke situatie van inkomenstrekkers in de loop van het kalenderjaar geen verandering optreedt. Inkomenstrekkers die door de recessie hun baan verliezen – een omstandigheid waarmee dus geen rekening wordt gehouden – gaan er, anders dan het overzicht suggereert, aanzienlijk in inkomen op achteruit.

haar bestedingen verder op. Particuliere consumptie en investeringen blijven echter ook komend jaar nog dalen. Per saldo groeit het bbp in 2010 niet. De werkloosheid reageert met vertraging op de crisis en verdubbelt tot meer dan 600.000 personen. Een cijfer waarmee de feitelijke werkloosheid wordt onderschat, omdat personen met deeltijd-WW niet worden meegeteld. Dit scheelt zo'n 25.000 werklozen. Achter de totaalcijfers voor de arbeidsmarkt gaan heel uiteenlopende sectorale ontwikkelingen schuil. Het aantal ambtenaren groeit licht en in de gezondheidszorg neemt de werkgelegenheid in 2009 en 2010 samen zelfs met in totaal 43.000 arbeidsjaren (ruim 50.000 personen) toe. Harde klappen vallen tezelfdertijd in de marktsector. Daar gaan circa 400.000 arbeidsjaren verloren.

Vooraf dankzij de gedaalde prijzen van ruwe aardolie en diverse grondstoffen loopt de inflatie dit jaar terug tot 1 procent. Het gevolg is dat de lange rente – nominaal omstreeks 4 procent – dit jaar in reële termen met 1 punt stijgt tot 3 procent, wat bijdraagt aan de al gesignaleerde terugval van de investeringen. Voor volgend jaar wordt stabilisatie van de inflatie voorzien. Tabel 1 vat enkele kerncijfers voor de Nederlandse economie samen.

Tabel 1. Kerncijfers Nederlandse economie

	2008	2009	2010
Groei binnenlandse productie (%)	2	-4 ³ / ₄	0
Koopkracht gezinnen (%) ^a	-0,1	1 ³ / ₄	- ¹ / ₂
Werkloosheid (x 1000 personen)	304	405	615
Inflatie (%)	2,5	1	1

a. Mediane mutatie. Het betreft de ontwikkeling van de statische koopkracht, als zich geen veranderingen in de situatie van huishoudens voordoen, zoals door baanverlies of echtscheiding. Bron: Centraal Planbureau (2009a).

Onzeker toekomstperspectief

Zoals te doen gebruikelijk, laat het CPB zich in zijn macro-economische verkenning voor het jaar 2010 niet uit over de vooruitzichten voor de langere termijn. De onzekerheden waarmee die zijn omgeven zijn dit keer ongebruikelijk groot. Commentatoren in een gezaghebbende krant als de *Financial Times* geven uiteenlopende visies. Bij een snel toenemend vertrouwen van consumenten en producenten kan het herstel krachtiger zijn dan waarmee het CPB nu rekent. Optimisten gokken op zo'n V-scenario, waarbij de economie snel uit het dal klimt. Andere waarnemers tonen zich beducht dat het W-scenario (*double dip*) actueel wordt. In dit toekomstbeeld zakt de economie na een kortstondige opleving de komende tijd opnieuw weg in een recessie, bijvoorbeeld doordat alsnog een grote bank omvalt. Weer anderen sluiten een L-scenario niet uit. Japan is hier het schrikbeeld. Daar werd de recessie uit het begin van de jaren negentig gevolgd door een periode van langdurige stagnatie.

Totaalbeeld collectieve financiën

Bij alle onzekerheid over de te verwachten economische ontwikkeling staat het wel vast dat de Grote Recessie² de overheidsfinanciën hard raakt, niet alleen in 2009 en 2010, maar ook in de periode daarna. Tabel 2 vat het beeld van de collectieve financiën samen. Na drie jaren met een overschot, toont de begroting dit jaar naar verwachting een tekort van 4,6 procent bbp, dat in 2010 verder oploopt tot boven de 6 procent van het bbp. Deze hoge begrotingstekorten ontstaan primair, doordat het kabinet ervoor kiest de automatische stabilisatoren voluit te laten werken. De recessie leidt tot aanzienlijk tegenvallende ontvangsten uit belasting- en premieheffing en sterk oplopende uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rente. Beleidsmakers berusten hierin. Zodoende wordt in 2009 en 2010 samen voor ruim 60 miljard euro 'automatisch' gestimuleerd.³ De werking van de automatische stabilisatoren wordt nog versterkt door een pakket discretionaire stimulerende maatregelen (extra uitgaven, lastenverlichting), waarmee in 2009 bijna 3 miljard en in 2010 ruim 4 miljard euro is gemoeid.⁴ Het CPB constateert dat zodoende het leeuwendeel van het bbp-verlies wordt geabsorbeerd in de overheidsbegroting.⁵ Dit verklaart – samen met de daling van de kapitaalinkomensquote – dat de particuliere koopkracht over 2009 en 2010 zoals gezegd gemiddeld genomen nog toeneemt, terwijl het nationaal inkomen met 5 procent krimpt. Daarnaast dragen nog andere factoren bij aan de verslechtering van het begrotingssaldo: tegenvallende gasbaten en oplopende tekorten van gemeenten en provincies.

Tabel 2. Collectieve sector (procenten bbp)

	2008	2009	2010
Collectieve uitgaven	45,9	49,6	51,0
Belastingen + premies	39,1	38,3	38,3
Overige ontvangsten	7,6	6,8	6,4
	46,7	45,1	44,7
	-----	-----	-----
Begrotingssaldo	0,7	-4,6	-6,2
'Robuust' saldo	-2,6	-6,6	-4,8

(gezuiverd voor stand conjunctuur, gasbaten en rente)

Bron: Centraal Planbureau (2009a), blz. 84.

Door de samenloop van een expansief begrotingsbeleid en een slinkend bbp (het noemereffect) loopt de schuldquote op van 46 procent bbp in 2007 tot 66 procent bbp in 2010.⁶ In amper twee jaar tijd zwelt de bruto schuld van de overheid op met 123 miljard euro. De schuldquote geeft een onvolledig beeld van de financiële positie van de overheid. Een deel van de schuldaanwas (47 miljard euro) valt te verklaren, doordat de

2 Term ontleend aan Van Ewijk en Teulings (2009).

3 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 36 en 71.

4 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 73-74.

5 Centraal Planbureau (2009a), blz. 10 en 58.

6 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 125.

overheid de financiële sector is bijgesprongen. Tegenover deze interventies verwierf de staat waardepapier en vorderingen. Nadat in de toekomst de opgebouwde deelnemingen tegen verkrijgingswaarde zijn verkocht en verstrekte leningen zijn afgelost, daalt de overheidsschuld weer met 8 procent van het bbp. Onzeker is overigens of, wanneer en in welke mate de centrale overheid kan incasseren. Los van de ondersteuning van de financiële sector zijn de financieringstekorten van de collectieve sector in 2009 en 2010 verantwoordelijk voor het grootste deel van de oploop van de overheidsschuld.

Het feitelijke begrotingssaldo wordt mede beïnvloed door de stand van de conjunctuur. Aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het zogenaamde robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. In het jaar waarin het kabinet aantrad (2007) bedroeg het robuuste tekort 1,4 procent.⁷ Nadien is het aanzienlijk toegenomen. Op dit moment is het – gegeven de optater die de economie heeft gekregen – volgens het CPB overigens extreem lastig om de waarde van het structurele begrotingssaldo te bepalen.⁸ Hoewel de gepresenteerde trend van het structurele saldo dus omzichtig moet worden geïnterpreteerd, kan de oploop van het tekort niet uitsluitend op het conto van de crisis worden geschreven. De onderliggende trend is dat de overheidsuitgaven (vooral de rentelasten en de zorguitgaven) sneller stijgen dan de belastingontvangsten. De verslechterende houdbaarheid van de overheidsfinanciën onderstreept de noodzaak dat drastische maatregelen worden getroffen om het huishoudboekje van de collectieve sector op orde te brengen.

Aanpassing regeerakkoord

Afgelopen maart kwam het kabinet in antwoord op de crisis met een Aanvullend Beleidsakkoord.⁹ Dit bevatte afspraken om op korte termijn de economie te stimuleren en vanaf 2011 een begin te maken met het herstel van de overheidsfinanciën. Ten eerste hoopt het kabinet in 2011 liefst 3,2 miljard euro te besparen doordat de vakbonden zich bij cao-onderhandelingen uitermate terughoudend opstellen. De veronderstelde nominale nullijn voor nieuwe cao's werkt door naar de ambtenarensalarissen en via de koppeling naar de sociale uitkeringen. Thans dringt het besef door dat deze besparing niet (geheel) gerealiseerd zal worden. Terwijl het kabinet een half jaar geleden voor 2010 hoopte op een contractloonstijging van 0,5 procent,¹⁰ is in de begroting voor het komend jaar op grond van voortschrijdend inzicht en in overeenstemming met de raming van het CPB nu uitgegaan van een stijging van de cao-lonen van 1,5 procent. De hiermee verband houdende tegenvaller van 1,2 miljard euro is in de begrotingscijfers verwerkt en brengt handhaving van de begrotingsdiscipline in de verdrukking. Als de huidige loonontwikkeling zich voortzet, ontstaat bij de voorbereiding van de begroting voor 2011 een groot budgettair probleem, gegeven het uitgangspunt

7 Centraal Planbureau (2009b), blz. 87.

8 Centraal Planbureau (2009a), blz. 81 en 83.

9 Tweede Kamer (2008–2009a).

10 Ook wanneer vanaf midden 2009 uitsluitend 'nullijncontracten' zouden worden afgesloten, is er door overloopeffecten in 2010 nog sprake van een geringe stijging van de cao-lonen (met 0,5 procent).

van een meerjarige nominale nullijn voor de lonen in de marktsector. Alsdan zal het kabinet bezien welke maatregelen noodzakelijk zijn.¹¹

Ten tweede zijn nu al maatregelen vastgelegd om het tekort in 2011 met 1,8 miljard euro terug te dringen. Door bestuursakkoorden met gemeenten en provincies worden de overdrachten aan decentrale overheden met 1 miljard euro beperkt. De nog resterende 0,8 miljard euro is gevonden via een allegaartje van kleine postjes op de rijksbegroting, zoals versobering van de bedrijfsvoering en een arbeidsproductiviteitskorting (elk 70 miljoen). Het realiteitsgehalte van dit type maatregelen lijkt niet altijd even groot te zijn.¹² De kennelijke onmacht van de centrale overheid om de eigen financiële huishouding op orde te krijgen blijkt verder uit het feit dat het Rijk volgend jaar de begrotingsdiscipline schendt; zie tabel 3.

De begroting voor 2010 wordt al met al slechts in beperkte mate door het Aanvullend Beleidsakkoord geraakt. Het discretionaire begrotingsbeleid is volgend jaar vrijwel neutraal.¹³ Forse bezuinigingen of lastenverzwaringen zouden het broze economisch herstel immers frustreren. Per saldo dalen de collectieve uitgaven met ½ miljard euro. Enerzijds stijgen de uitgaven door het stimuleringspakket ten opzichte van 2009 met ¾ miljard euro. Ongerekend dit pakket wordt anderzijds voor 1¼ miljard omgebogen (0,4 procent van de totale uitgaven). De rijksuitgaven stijgen met ½ miljard euro, vooral doordat extra middelen zijn uitgetrokken voor infrastructuur, onderwijs en zorg. Op het terrein van de sociale zekerheid bedraagt de netto ombuiging ¾ miljard euro. En het kabinet denkt de groei van de collectief gefinancierde zorguitgaven via diverse ingrepen met 1 miljard euro te kunnen afremmen.

Dit relatief rustige beeld geldt ook voor de lastenkant van de rijksbegroting. De (micro)lasten voor gezinnen worden met ¾ miljard euro verzwaard; het gaat vooral om de hogere premie voor de ziektekostenverzekering (Zvw-premie).¹⁴ Bedrijven zien hun microlastendruk per saldo met ¼ miljard euro verlicht: de stijging van de WW-premie wordt meer dan goedgemaakt door extra tegemoetkomingen bij andere belastingen.

Begrotingsdiscipline

In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Als uitvloeisel daarvan zijn aan het begin van de kabinetsperiode voor elk van de jaren 2008–2011 uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (afgekort: SZA) en de collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettaire Kader Zorg, afgekort: BKZ). Een aantal uitgaven – samen omstreeks 35 miljard euro – is volgens de begrotingsregels niet relevant. Het gaat met name om de rentelasten van het Rijk, de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de zorgtoeslag. De drie budgettaire kaders worden jaarlijks aangepast voor de actuele prijsontwikkeling van de nationale bestedingen (pnb). Stel, bij het opstellen van de kaders tijdens de kabinetsformatie is gerekend met een voor de overheid relevante jaarlijkse stijging van

11 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 76.

12 Zo denkt het kabinet 20 miljoen euro te besparen op de defensie-uitgaven, omdat Defensie moeite heeft zijn vacatures te vervullen. Door de crisis loopt het bij de wervingsbureaus echter inmiddels storm.

13 Centraal Planbureau (2009a), blz. 87.

14 De microlastendruk geeft de verandering in de opbrengst van collectieve heffingen weer door: tariefwijzigingen en aanpassingen van de heffingsgrondslag waarop tarieven worden toegepast; de verandering van de premie voor de Zorgverzekeringswet.

lonen en prijzen met 3 procent en een prijsstijging pnb van 2 procent. Gaande de kabinetsperiode blijken door de overheid betaalde lonen en prijzen in een bepaald jaar met 4 procent te stijgen, terwijl de pnb zich conform het uitgangspunt ontwikkelt. Dan is sprake van een ruilvoetverlies voor de schatkist, omdat onder de met 2 procent opgehoogde kaders – gegeven de sterkere loon- en prijsontwikkeling – minder ruimte is. Omgekeerd boekt de minister van Financiën ruilvoetwinst, wanneer lonen en prijzen in de collectieve sector in een bepaald jaar achterblijven. Treden de uitgaven buiten een van de afgesproken kaders, dan moet het kabinet aanstonds maatregelen treffen. Compensatie van een overschrijding is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen.

Afgelopen voorjaar heeft het kabinet de spelregels voor de begroting aangepast. Alle uitgaven in verband met het stimuleringspakket, de werkloosheidsuitgaven en ruilvoetmutaties zijn buiten de kaders gebracht.¹⁵ Door deze nadere afspraken is het kader voor 2009 opgerekend met liefst 5,8 miljard euro, voor 2010 zelfs met 6,6 miljard euro.¹⁶ Desondanks toont de rijksbegroting voor 2010 een overschrijding van het budgettaire kader van 0,6 miljard euro (tabel 3). De sector SZA loopt vrijwel glad. Het kabinet gaat ervan uit dat de begrotingsdiscipline valt te handhaven door een onderschrijding van het BKZ met 0,65 miljard euro. Hierbij valt op dat het CPB voor al de in tabel 3 verwerkte jaren een overschrijding van het uitgavenkader rapporteert, hoofdzakelijk doordat het planbureau bij de zorguitgaven minder besparingswinsten inboekt voor de maatregelen van het kabinet.¹⁷ Dit getuigt van werkelijkheidszin, want oudere miljoenennota's leren dat het BKZ sinds 2004 jaar-in jaar-uit wordt overschreden, soms zeer fors. Behalve in 2002 werden deze overschrijdingen (ruimschoots) goedge maakt door onderschrijdingen op de rijksbegroting in enge zin en bij het SZA. Daarvan is komend jaar nu juist geen sprake, terwijl een hernieuwde overschrijding van het BKZ gezien de ervaringen uit het verleden in de rede ligt.

15 Tweede Kamer (2008–2009a), blz. 10.

16 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 89 (tabel 4.11).

17 Mededeling Centraal Planbureau van 17 september 2009. De door het CPB gerapporteerde kaderoverschrijding voor 2008 roept overigens vraagtekens op. Het *Financieel Jaarverslag* van het Rijk meldt over 2008 namelijk een onderschrijding van het totale uitgavenkader van 100 miljoen euro. Zie: Tweede Kamer (2008–2009b), blz. 22.

Tabel 3. Begrotingsdiscipline (afwijkingen in euro)

	2008	2009	2010
<i>Ministerie van Financiën (x miljoen euro)</i>			
Rijksbegroting in enge zin	-124	125	596
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	-393	-441	22
Budgettair Kader Zorg	410	323	-656
	----	----	----
Over-/onderschrijding (volgens Financiën)	-107	7	-39
<i>Centraal Planbureau (x miljard euro)</i>			
Rijksbegroting in enge zin	-¼	0	½
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	-¼	-¼	0
Budgettair Kader Zorg	¾	¾	-¼
	---	---	---
Overschrijding (volgens CPB)	¼	½	¼

Bron: Centraal Planbureau (2009a), blz. 94; Tweede Kamer (2009-2010), blz. 110-111.

Beeld voor de middellange termijn

Bij zijn start, in februari 2007, mikte het kabinet op een structureel overschot op de begroting van 1 procent bbp. De crisis maakt deze doelstelling volstrekt onhaalbaar. Nu wordt een structureel tekort van bijna 5 procent bbp voorzien (tabel 2). Zelfs wanneer de economie zich herstelt en weer groeit met 2 procent per jaar, verbetert het tekort op de begroting nauwelijks en blijft de schuld verder oplopen. Voor 2011 wordt een tekort van 33 miljard euro geraamd. De vooruitzichten voor de daaropvolgende kabinetsperiode 2012–2015, zoals die in de miljoenennota worden gepresenteerd, zijn ontstellend. Hoe het tekort zich ontplooit hangt mede af van de gang van zaken in de nationale economie. Bij een hogere bbp-groei brengen de belastingen meer op en is minder geld nodig voor uitkeringen aan werklozen. Het tekort valt hierdoor lager uit.

Omdat hoogst onzeker is welke kant het met de economie opgaat, presenteert de minister van Financiën in de miljoenennota drie scenario's.¹⁸ De financiële onderbouwing van de meest recente regeerakkoorden gaat uit van een trendmatige groei van 2 procent per jaar. Hervindt Nederland dit groeipad, dan vermindert het begrotingstekort nauwelijks. In 2015 komt het uit tussen 4 en 6 procent van het bbp. Zelfs bij een economische groei van 3 procent per jaar ligt het tekort in 2015 nog altijd tussen 2 en 4 procent. Gegeven de onzekere vooruitzichten bestaat ook een reële kans dat de groei lager uitvalt. Uitgaande van 1 procent economische groei per jaar loopt het tekort op tot tussen 6 en 8 procent. Dit komt overeen met een gat in de begroting van 2015 tussen 34 en 46 miljard euro.

Het valt te betreuren dat het kabinet voor deze cruciale analyse – nadien van regeringswege gekarakteriseerd als een 'grove inschatting' – zo weinig plaats in de

¹⁸ Tweede Kamer (2009–2010), blz. 46.

miljoenennota inruimt. De onderliggende becijferingen en daarbij gehanteerde uitgangspunten en aannames zijn essentieel voor de uitkomsten. Een deel van die vertrekpunten is waarschijnlijk vatbaar voor discussie. De transparantie en het maatschappelijk debat zijn ermee gediend dat het Ministerie van Financiën dit materiaal beschikbaar maakt.

Met het oog op de geschilderde catastrofale vooruitzichten stelt het kabinet twintig commissies in, die gaan studeren op mogelijkheden om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen, via ingrijpende beleidsaanpassingen op zulke uiteenlopende terreinen als wonen, onderwijs, zorg, defensie en ontwikkelingssamenwerking. De opdracht is via heroverweging van het bestaande beleid in de loop van het tweede kwartaal van 2010 te komen met voorstellen voor bezuinigingen. Daarbij dient voor elk beleidsveld ten minste één verplichte variant te worden ontwikkeld met een structurele omvang van 20 procent van de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) in 2010.

Tegelijk start een afzonderlijk onderzoek naar de inrichting van het belastingstelsel. Daarbij geldt voor het kabinet als uitgangspunt dat een stabiele opbrengst wordt verkregen met zo gering mogelijke verstoringen van de economie bij een zo rechtvaardig mogelijke lastenverdeling. Deze desiderata botsen en zullen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Het zal wel tegen de zomer lopen voordat de gevraagde rapporten op tafel liggen. Welke bedragen via de meest grimmige bezuinigingsvariant (min 20 procent) zijn te besparen, valt merkwaardigerwijs niet uit de miljoenennota op te maken. Bijlage 6 van de nota somt het taakgebied van elke commissie op, maar hoeveel belastinggeld met elk beleidsterrein is gemoeid blijft daar onvermeld.¹⁹ Het verleden leert dat de commissies moeite zullen hebben hun karwei naar behoren te klaren. In de eerste helft van de jaren tachtig werden jaarlijks heroverwegingen uitgevoerd. Aanvankelijk verliep deze 'grote operatie' tamelijk succesvol, maar toen het nieuwe er eenmaal af was boden ambtenaren van de vakdepartementen in de jacht op bezuinigingen steeds inventiever tegenspel aan de collega's van het Ministerie van Financiën.

Tijdens de Algemene politieke beschouwingen op 16 en 17 september verweet de oppositie het kabinet gebrek aan moed en daadkracht. Voor dit verwijt valt enig begrip op te brengen. Enerzijds is het verstandig voor de geplande heroverwegingen enige tijd te nemen, zeker omdat de economie grote schade lijdt als al in 2010 forse bezuinigingen zouden plaatsvinden. Maar de nog in te stellen commissies hebben stellig niet in alle gevallen zeven á acht maanden nodig om met voldragen voorstellen te komen. Dat kan sneller, omdat er op een aantal beleidsterreinen – hoger onderwijs, wonen – al veel

19 Zoals gebruikelijk heeft de Tweede Kamer een reeks vragen gesteld, ter voorbereiding van de Algemene financiële beschouwingen. Uit het antwoord op vraag 148 blijkt dat het bij de heroverwegingen in totaal om circa 175 miljard euro zou gaan. De grimmige varianten samen zouden dan 35 miljard euro aan besparingsmogelijkheden in beeld moeten brengen. Nadien stuurde het kabinet een brief aan de Tweede Kamer met een nadere toelichting op de taak van de werkgroepen. Zie: Ministerie van Algemene Zaken (2009). Uit deze brief laat zich de conclusie distilleren dat met de te onderzoeken taakvelden 161 miljard euro is gemoeid, nog te vermeerderen met het niet gekwantificeerde bedrag van de loonsom van het overgrote deel van het overheids personeel (door mij geschat op circa 50 miljard euro). Volgens deze cijferopstelling zouden de grimmige varianten samen 20 procent van 210 miljard of ongeveer 42 miljard euro aan besparingsmogelijkheden zichtbaar moeten maken.

rapporten en analyses liggen. Op andere beleidsterreinen – de veiligheidsketen, asiel – moet het werk inderdaad nog van voren af aan beginnen.

Veel wijst er op dat de coalitiepartijen onderling te verdeeld zijn om met spoed tot zaken te komen. Afgelopen februari bracht de Werkgroep Gerritse voor 5 miljard euro aan mogelijke bezuinigingen en voor 2 miljard euro aan lastenverzwaringen in kaart.²⁰ Het kabinet had uit dit menu kunnen kiezen om vanaf 2011 een begin te maken met de sanering van de overheidsfinanciën. Politiek draagvlak en bestuurskracht hiervoor ontbraken.

Wel bestaat overeenstemming over de verhoging van de AOW-leeftijd. Spin doctors aan het Binnenhof presenteren deze ingreep als bewijs dat het kabinet wel degelijk knopen durft door te hakken. Maar zou de AOW-leeftijd vanaf 2012 inderdaad met een maand per jaar omhooggaan, dan bedraagt de opbrengst van deze maatregel in 2015 niet meer dan een half miljard euro. Uiteindelijk heeft het kabinet half oktober gekozen voor een andere variant, waarbij de AOW-leeftijd in twee stappen van een vol jaar (in 2020 respectievelijk 2026) tot 67 jaar wordt opgetrokken. Daarmee levert de ingreep geen enkele bijdrage aan de oplossing van de budgettaire problemen op middellange termijn. Door het gebrek aan duidelijkheid over de koers die het kabinet wil varen groeit de onzekerheid bij gezinnen en ondernemers. Dit vergroot de kans dat de economische groei de komende jaren bij 1 procent blijft steken.²¹ Zo doende veroorzaakt weifelmoedig optreden van de huidige regeringsploeg extra budgettaire problemen voor het volgende kabinet.

Risico's op middellange termijn

Door interventies van overheden en centrale banken – hier en elders – is een totale ineenstorting van het (inter)nationale financiële systeem voorkomen. Het tot nu toe gevoerde begrotingsbeleid heeft de economie gestut. Maar de beleidsinzet voor de komende jaren schiet tekort. Burgers, bedrijven en crediteuren van de staat moeten niet nodeloos lang in onzekerheid verkeren of en hoe de overheid haar financiën in het gerede denkt te brengen. Zelfs wanneer het kabinet een heldere koers uitzet, blijven de bedreigingen aanzienlijk. Op middellange termijn tekenen zich enkele grote risico's voor de overheidsfinanciën af.

Ten eerste is het bedrag van door de overheid verstrekte garanties sterk toegenomen. Bij garanties gaat om voorwaardelijke financiële verplichtingen jegens derden, die tot uitbetaling komen als zich bij de tegenpartij een bepaald risico realiseert. Eind van dit jaar staat de overheid garant voor 328 miljard euro, of 57 procent van het bbp. Een jaar geleden was dit nog maar 75 miljard euro.²² De sterke groei van het met garanties gemoeide bedrag hangt samen met steunoperaties voor de financiële sector en pogingen de kredietverlening aan bedrijven op gang te houden. Gegeven de nog steeds kwetsbare positie van een groot deel van het bankwezen loopt de staat een reëel risico dat een deel van de verleende garanties tot hoge uitgaven gaat leiden. Verder is voornamelijk onzeker of en onder welke condities de overheid haar deelnemingen, vooral in ABN AMRO en Fortis, kan afstoten. Mochten banken over een breed front onverhoopt opnieuw in de

20 Ministerie van Financiën (2009). Sommige opties uit het rapport van de Werkgroep zijn wél gebruikt bij de invulling van de 1,8 miljard euro aan extra ombuigingen voor 2011.

21 Zo ook: Bas Jacobs, 'Beter vervroegde verkiezingen', *de Volkskrant* 16 september 2009, blz. 13.

22 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 114.

problemen komen (het W-scenario), dan zal de minister van Financiën met ongekeerde bedragen over de brug moeten komen.

Een volgend risico ligt besloten in de sterk gestegen bruto schuld van de overheid. Op dit moment wordt die voor een groot deel kort gefinancierd, tegen een lage rentevoet. Bij een verder stijgende schuld (als aandeel van het bbp) en een toenemende kans op inflatie nadert het moment waarop schuldeisers een substantieel hogere rentevergoeding gaan vragen. Wanneer het economisch herstel doorzet en de investeringen aantrekken, zal de toegenomen vraag naar kredieten de rente hoe dan ook onder opwaartse druk zetten. Dit heeft grote gevolgen voor de rentelasten op de begroting, een post die andere uitgavencategorieën zal wegdrücken.

De beroerde uitgangspositie en de sombere vooruitzichten voor de overheidsfinanciën maken het belangrijk dat politici een transparante koers uitstippelen die de overheidsfinanciën op middellange termijn weer in evenwicht brengt. Ook daar ligt een risico. Het maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen lijkt vooralsnog betrekkelijk beperkt te zijn. De gemiddelde burger heeft, als hij niet werkloos is geworden of zijn vermogen op de beurs heeft verspeeld, tot nu toe relatief weinig van de kredietcrisis gemerkt. Ook al hebben gezinnen hun aandelenvermogen met tientallen miljarden zien krimpen, zijn veel pensioenuitkeringen bevroren en verliest een groeiende groep werknemers zijn baan, in de samenleving ontbreekt vooralsnog een gevoel van urgentie. De overheid vangt dit jaar en in 2010 een groot deel van de klap op, maar haar schuld en tekort kunnen niet blijven oplopen. Door de onvermijdelijke sanering van de overheidsfinanciën zal de rekening van de nationale verarming uiteindelijk toch op het bord van de burgers terecht komen. De exercities van twintig in te stellen commissies maken dat de verkiezingen in 2011 (of eerder) ergens over gaan, wanneer alle politieke partijen tenminste de moed opbrengen concreet aan te geven via welke ingrepen zij de overheidsfinanciën de komende jaren op orde denken te brengen.

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank enkele medewerkers van het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau voor hun commentaar op een concept van dit artikel. Uiteraard geldt de gebruikelijke 'disclaimer'. Een beknopte versie van dit artikel verscheen in (94) 4569 *Economisch Statistische Berichten* van 2 oktober 2009, blz. 582-585.

LITERATUUR

Centraal Planbureau (2009a), *Macro Economische Verkenning 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2009b), *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Ewijk, Casper van, Coen Teulings (2009), *De Grote Recessie*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Heroverwegingen*. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten van 25 september 2009, referentie 3082380.

- Ministerie van Financiën (2009), *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*. Rapport van de Werkgroep Gerritse. Den Haag.
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Beleidsprogramma 2007–2011*. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten, 31 070, nr. 24.
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Financieel jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (tekstgedeelte van de Miljoenennota 2010), 32 123, nr. 1.