

Tekortreductie verantwoord, doch de arbeidsmarkt had meer aandacht moeten krijgen

R.H.J.M. Gradus*

Samenvatting

De startpositie van het aantredende kabinet is fundamenteel verslechterd ten opzichte die van het vorige kabinet. In dat licht is de voorgestelde tekortreductie van 18 miljard euro alleszins verdedigbaar en verantwoord. Het is aanbevelingswaardig om vooral uitgavenbeperkingen centraal te stellen, zo blijkt ook uit de internationale literatuur. De lastenverzwaringen in het nieuwe regeerakkoord beslaan een bedrag van bijna 2 miljard euro. Jammer is het dat het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het terugbrengen van de kosten van de verzorgingsstaat niet meer nadruk heeft gekregen in het regeerakkoord.

Trefwoorden: regeerakkoord, arbeidsmarkt

1 Startpositie ernstig verslechterd

Hoe anders is de startpositie van het vorige en die van het aantredende kabinet. In 2006 was de begroting (praktisch) in evenwicht. Het begin 2007 aantredende kabinet-Balkenende IV gaf aan te willen streven naar een structureel begrotingsoverschot van 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2011. De werkelijkheid is een andere. De kredietcrisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. Het CPB verwacht voor 2011 nu een tekort van 3,9 procent bbp (CPB, 2010b). Hierbij wordt er overigens van uitgegaan dat het ombuigingspakket van 3,2 miljard euro uit de *Miljoenennota 2011* ongewijzigd geïmplementeerd zal worden.

Ook het beeld van de overheidsschuld is aanzienlijk verslechterd. In de *Miljoenennota 2009* van september 2008, die twee dagen na het omvallen van Lehman Brothers werd gepresenteerd, verwachtte het toenmalige kabinet nog dat de overheidsschuldquote zou dalen naar 38 procent in 2010, het laagste niveau in vijfendertig jaar. De huidige verwachting is geheel anders. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2010 oplopen tot 64,5 procent bbp. Omdat het tekort onverminderd hoog blijft de komende jaren, zal de schuldquote verder oplopen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met mogelijke nieuwe injecties in de financiële sector en financiële reddingsoperaties in Europees verband. Bovendien zullen de vergrijzingsgerelateerde overheidsuitgaven de komende jaren al fors oplopen. Het nieuwe kabinet zet dan ook terecht in op het gezonder maken van de overheidsfinanciën.

2 Omvang tekortreductie kabinet verantwoord

Dat de overheidsfinanciën hersteld moeten worden, daar zijn de meeste politieke partijen het wel over eens. Wel verschilt men aanzienlijk over het daarbij aan te houden tempo. Sommige partijen zoals VVD, CDA en D66 stellen voor om in twee kabinetsperioden de overheidsfinanciën weer op orde te hebben. In hun verkiezingsprogramma's kiezen zij

voor een reductie van het begrotingstekort in de voor ons liggende kabinetsperiode tussen 15 en 20 miljard euro (CPB, 2010a). Achterliggende gedachte was dat daardoor het structureel tekort op het einde van de volgende kabinetsperiode weer het begrotingsevenwicht zal benaderen en dat binnen tien à twintig jaar het niveau van de staatsschuld weer terug is op het niveau van voor de crisis. Andere partijen zoals de PvdA, SP en GL hebben een langere horizon en kiezen voor sanering in drie kabinetsperiodes, wat neerkomt op een taakstelling van circa 10 miljard euro. De ambitie van het toekomstige kabinet om voor 18 miljard euro aan ex-ante tekortverkleinende maatregelen te treffen, is verantwoord. Een lager bedrag betekent dat we problemen voor ons uitschuiven en trekt daarmee een onverantwoorde wissel op de toekomst. Ook omdat het zeker mogelijk is dat zich over zo'n lange periode opnieuw een (ernstige) recessie voordoet. Tevens gaat van een dergelijke taakstelling een belangrijk signaal uit naar de financiële markten, dat sanering van de Nederlandse overheidsfinanciën serieus wordt genomen. Bovendien wordt dan voldaan aan de afspraken in Europees verband om het Nederlandse overheidstekort uiterlijk in 2013 te verbeteren tot minder dan 3 procent van het bbp. Tot slot betekent een langere herstelperiode (op termijn) vele tientallen miljarden extra aan rentelasten, wat uiteindelijk de ruimte voor essentiële collectieve voorzieningen zoals zorg en onderwijs beperkt.

Uit de doorrekening van het regeerakkoord blijkt dat het EMU-saldo, als rekening wordt gehouden met uitverdieneffecten, in 2015 uitkomt op een tekort van 0,7 procent van het bbp (CPB, 2010c). Het Centraal Planbureau gaat hierbij uit van gemiddelde uitverdieneffecten van 40 procent. Hierbij wordt aangetekend dat bepaalde bezuinigen zoals de inkrimping van het aantal ambtenaren hogere uitverdieneffecten hebben dan bezuinigen op materiaaluitgaven van Defensie. Als een baken voor het financieel-economische beleid is vooral de ontwikkeling van het structureel saldo (of het robuust saldo), dat geschoond wordt voor conjuncturele ontwikkelingen, van belang. Vooral ombuigingen die de structuur van de economie verbeteren, zoals versoeringen van de verzorgingsstaat, werken door in het structurele saldo. In de doorrekening van het regeerakkoord is aangegeven dat het robuuste saldo in 2015 eveneens uitkomt op een tekort van 0,7 procent bbp. Uiteraard is deze berekening met de nodige onzekerheden omgeven. Toch is het opmerkelijk dat het robuuste tekort niet groter is, aangezien dit saldobegrip wordt gecorrigeerd voor aardgasbaten. Het CPB geeft overigens niet aan, wat daarvan de oorzaak is.

3 Pas op met lastenverzwarende maatregelen

De precieze maatvoering is een dispuut, maar belangrijker is de vraag of het begrotingstekort primair met belastingverhogingen dan wel via uitgavenbeperkingen teruggedrongen moet worden. Niet alleen politieke partijen, maar ook economen lijken hierover aanzienlijk van mening te verschillen. Sommigen kiezen nadrukkelijk voor belastingverhoging. De Kam en Caminada (2010) presenteren een fiscale gereedheidskist met daarin 22 maatregelen tot belastingverhoging optellend tot een bedrag van 22 miljard euro. De lange-termijn-taakstelling van de heroverwegingsoperatie van 35 miljard euro kan volgens hen in belangrijke mate hiermee worden weggezet. Anderen kiezen nadrukkelijk voor uitgavenbeperkingen

(Eijffinger en Gradus, 2010). Vooral in de sfeer van sociale zekerheid en bureaucratie zien zij mogelijkheden tot uitgavenbeperkingen.

Een belangrijke vraag daarbij is wat de gevolgen zijn van de beleidsopties. Een belastingverhoging kan leiden tot minder arbeidsaanbod en daardoor een versmalling van de belastingbasis, maar uitgavenbeperkingen kunnen de effectieve vraag verminderen en zouden daarmee het ontluikende economische herstel kunnen vertragen. Het is dus van belang om op basis van empirisch onderzoek vast te stellen wat de gevolgen zijn van belastingverhogingen of uitgavenbeperkingen in perioden van fiscale consolidatie. In de internationale literatuur zijn hierover verschillende artikelen verschenen, zie bijvoorbeeld Giavazzo en Pagano (1990) en Alesina en Ardagna (1998). Hun conclusie is dat de budgettaire consolidatie die noodzakelijk was na de ontsporing van de overheidsfinanciën in de jaren tachtig niet heeft geleid tot groeivertragingen. Integendeel, vooral consolidaties gericht op verkleining van de welvaartstaat geven zelfs op de korte termijn al groeiversnellingen.

In een recente bijdrage hebben Alesina en Ardagna (2009) hun eerdere artikel geactualiseerd. Zij beschikken daarmee over een dataset van de 21 belangrijkste OECD landen over de jaren 1990 tot en met 2007. Totaal beschikken zij daarmee over ruim 700 waarnemingen. Hiermee gaan zij de gevolgen van een fiscale aanpassing na. Van een fiscale aanpassing is sprake indien een verbetering van het (structurele) primaire saldo plaatsvindt met ten minste 1,5 procent bbp. Bij 107 waarnemingen is van zo'n verbetering sprake. Vervolgens definiëren zij een fiscale aanpassing als expansief indien de gemiddelde economische groei in het eerste jaar en de twee daarop volgende jaren in afwijking van het OECD-gemiddelde (gemeten door de G7) groter is dan de waarde van het 0,75-kwantiel van de verdeling van de groeivoeten van alle fiscale aanpassingen. Door de expansieve en de niet expansieve fiscale aanpassingen met elkaar te vergelijken, kunnen belangrijke conclusies worden getrokken. Het blijkt dat de expansieve fiscale aanpassingen worden gekenmerkt door uitgavenbeperkingen. Bij de expansieve aanpassingen dalen de primaire overheidsuitgaven met ruim 2 procent bbp, terwijl de inkomsten met 0,34 procent bbp beperkt stijgen. Bij niet-expansieve fiscale aanpassingen zien we een ander beeld oprijzen. De primaire uitgaven dalen met slechts 0,7 procent bbp, terwijl de inkomsten met 1,2 procent bbp aanzienlijk stijgen. Daaruit trekken Alesina en Ardagna (2009, blz. 11) de conclusie dat fiscale aanpassingen met uitgavenbeperkingen superieur zijn ten opzichte van fiscale aanpassingen met belastingverhogingen. Een cruciale rol daarbij spelen de inkomensoverdrachten, zoals blijkt uit een decompositie naar de uitgaven- en inkomstencategorieën. In een expansieve fiscale aanpassing dalen de inkomensoverdrachten met 0,58 procent bbp, terwijl in een niet-expansieve aanpassing deze uitgavencategorie met 0,47 procent bbp stijgt. Daar zit dus meer dan 1 procent bbp verschil tussen. Uit de decompositie van de belastingen komt naar voren dat bij een niet-expansieve aanpassing vooral de loon- en inkomstenbelasting stijgt.

Fiscale aanpassingen, die de vorm van uitgavenbeperkingen hebben, hoeven dus niet ten koste te gaan van economische groei. Vooral bezuinigen in de sfeer van inkomensoverdrachten zoals uitkeringen blijken succesvol in het stimuleren van de economische groei. Uit een analyse van het regeerakkoord blijkt dat de onderhandelars de bovengenoemde lessen redelijk in de praktijk hebben gebracht. Ondanks een piketpaal ('geen belastingverhoging') worden wel enkele belastingen verhoogd. Zo gaat

de assurantiebelasting omhoog en wordt een heffing op woningcorporaties en andere verhuurders geïntroduceerd. Een belangrijke plus voor het nieuwe kabinet is overigens dat scheefwonen wordt aangepakt. Voor vereenvoudiging en versoeringen van bepaalde heffingskortingen en het Witteveenkader - zoals opgenomen in het regeerakkoord - is ook veel te zeggen, mits deze in de vorm van lastenverlichtingen worden teruggegeven. Het totaal is echter 1,9 miljard euro aan lastenverzwaringen, waarvan 1,7 miljard bij burgers neerslaan (CPB, 2010c, blz. 33).

4 Arbeidsmarkt blijft te veel buiten schot

Het belangrijkste kritiekpunt betreft de uitgavenbeperkingen. Het is goed dat nadrukkelijk bureaucratiebeperking op de agenda van het nieuwe kabinet staat. Wel zijn de maatregelen in het regeerakkoord nog weinig ingevuld. De agenda om de kosten van de verzorgingstaat te beperken is daarentegen onvoldoende ambitieus. Dat is jammer, omdat daarmee de groeipotentie van de economie onvoldoende wordt vergroot en te weinig rekening wordt gehouden met de aankomende vergrijzing. Bovendien had men dan minder in hoeven te zetten op aanzienlijk zachtere bureaucratie maatregelen en maatregelen die de culturele sector wel eens onverantwoord onder druk zouden kunnen zetten.

Uiteraard staat een aantal zinvolle zaken in de paragraaf 'werk en de sociale zekerheid' van het akkoord. Belangrijk voor de werking van de arbeidsmarkt is dat het verschil tussen uitkering en loon (de zogenoemde replacement rate) verbetert door beperking van het gemeentelijk minimumbeleid en de aanpassing van het referentie wettelijk minimumloon. Ook wordt de Wajong, een regeling waarop het beroep in verontrustend hoog tempo groeit, beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Tevens worden de voorzieningen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zoals de Wet Sociale Werkvoorziening, de Wet Werk en Bijstand en een nieuwe loondispensatieregeling voor arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit samengenomen en vereenvoudigd. Tot slot wordt de aansluiting van de arbeidsmarkt met het onderwijs verbeterd.

Toch is deze paragraaf te weinig ambitieus en onvoldoende toekomstgericht. De doorrekening van het regeerakkoord door het CPB in vergelijking met de eerdere doorrekening van de verkiezingsprogramma's geeft dit ook aan. Zo zou het verkiezingsprogramma van de VVD nog leiden tot een verbetering van de structurele werkgelegenheid met zes procent en het CDA-programma met vier procent. Een kanttekening daarbij is wel dat hiervoor de afzonderlijke maatregelen bij elkaar zijn opgeteld. De structurele werkgelegenheid neemt als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord daarentegen slechts met één procent toe. Vooral door de beperkte stijging van de werkgelegenheid is ook de opbrengst van het regeerakkoord in termen van houdbaarheid beperkt. In de verkiezingsprogramma's van CDA en VVD werd het houdbaarheidstekort nog volledig weggewerkt, nu ligt er in 2015 nog een onbetaalde rekening van 1,1 procent bbp. Als rekening wordt gehouden met de verhoging van de AOW-plannen in 2020 resteert een houdbaarheidstekort ter grootte van 0,8 procent bbp. Het is denkbaar, tot een hogere houdbaarheidsopbrengst te komen door een voorzichtiger koppeling te leggen tussen de AOW-uitkering en de lonen, bijvoorbeeld door de incidentele component slechts beperkt mee te nemen, maar dit is politieke weinig aantrekkelijk (CPB, 2010d).

Dit verschil is in belangrijke mate terug te voeren op het ontbreken van een modernisering van de WW en de behoedzame plannen met betrekking tot de AOW-leeftijd. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de AOW-leeftijd pas in 2020 naar 66 jaar gaat. Opvallend is dat deze afspraak ontbreekt in het gedoogakkoord, zij het dat de PVV wel via het financieel kader de aanpassing van het Witteveenkader (d.i. de fiscale faciliëring van de aanvullende pensioenen) naar 66 jaar heeft onderschreven. Deze aanpassing zal beginnen in 2013 en gezien de langzame doorwerking betekent dit dat oudere werknemers amper hoeven bij te dragen aan de kosten van de vergrijzing, terwijl de levensverwachting sinds de invoering van de AOW aanzienlijk is toegenomen. Het zou beter zijn geweest om vanaf komend jaar de AOW (met daaraan gekoppeld de spijleeftijd voor het aanvullend pensioen uit het Witteveenkader) elk jaar met een maand te verhogen. Zo wordt ten laste van de huidige oudere werknemers een deel van de toekomstige kosten naar voren gehaald en draagt dus iedereen bij. De voorziene koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting in de periode ná 2020 lijkt ook te laat te komen.

Binnen het arbeidsmarktbeleid worden eveneens kansen gemist. Het ontslagrecht blijft onaangetaast, terwijl flexibilisering van de arbeidsmarkt weinig prioriteit heeft. De groeiende tweedeling waarbij vooral oudere werknemers een vaste aanstelling en recht op een aanzienlijke WW-uitkering hebben en jongere werknemers op flexibele contracten zitten, vaak zonder aanspraak op een eventuele WW-uitkering, wordt onvoldoende aangepakt. Wanneer ontslag duur of lastig is, zullen bedrijven nieuwe werknemers vooral op flexibele contracten aanstellen en minder geneigd zijn om in deze werknemers te investeren. Bij een reorganisatie verliezen zij ook als eerste hun baan en blijft het bedrijf zitten met relatief dure werknemers. Om de verantwoordelijkheid van werkgevers meer te benadrukken had men ook kunnen kiezen voor een loondoorbetalingsregeling bij ontslag. Terwijl bij de WAO de introductie van een loondoorbetalingsregeling uiterst effectief is (Van Sonsbeek en Gradus, 2010), is het jammer dat deze brug bij ontslag nog niet wordt genomen. Voor oudere werknemers kunnen Adequate scholingsmogelijkheden en uitbreiding van de no-risk polis kunnen voor oudere werknemers goed werken om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken (WI, 2010). Aantrekkelijk lijkt het voorstel tot een vitaliteitsregeling: een persoonsgebonden budget waaruit scholing en verlof kunnen worden betaald. Deze regeling moet de bestaande regelingen voor spaarloon en levensloop vervangen en is met onder meer scholing en betere inlegmogelijkheden voor werkgevers ruimer van opzet. Vreemd is de bepaling in het regeerakkoord dat de vitaliteitsregeling niet kan worden gebruikt om vervroegd met pensioen te gaan. Onverkorte toepassing hiervan zou betekenen dat de overheid de inleg, die al heeft plaatsgevonden in de levensloopregeling, met terugwerkende kracht aan nieuwe restricties bindt, wat getuigt van onbetrouwbaarheid. Bovendien zullen mensen uitermate terughoudend zijn met stortingen, omdat men het risico loopt het ingelegde bedrag niet terug te krijgen. Zelfs als deze restrictie wordt opgeheven, wat alleszins in de rede ligt, is het nog maar de vraag of de regeling voldoende potentie heeft. Een vitaliteitsregeling moet in samenhang worden gezien met een gewenste verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering en modernisering van het ontslagrecht. Door de aanpassing daarvan krijgen werkgevers de mogelijkheid voor iedere werknemer een bedrag voor scholing in deze regeling te storten; zie in dit verband

ook rapport van de commissie Bakker (2008). Alleen dan wordt voldoende op scholing ingezet en wordt de arbeidsmarkt klaar gestoomd voor de eenentwintigste eeuw.

Raymond Gradus

* Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector Vrije Universiteit en Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij dankt Evert Jan van Asselt, Roel Beetsma en Guus Dolsma voor commentaar op een eerdere versie.

Referenties

- Alesina, A. en S. Ardagna (1998), Tales of Fiscal Adjustments, *Economic Policy*, oktober 1998, 489-545.
- Alesina, A. en S. Ardagna (2009), *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending* http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/unpublished_papers_alesina.
- Centraal Planbureau (2010a), Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu. *CPB: Bijzondere Publicatie 85 en bijlagen*.
- Centraal Planbureau (2010b), *Macro Economische Verkenning 2011*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2010c), Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 2010/33*.
- Centraal Planbureau (2010d), AOW-plan sociale partners. *CPB Notitie*.
- Commissie Bakker (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Eijffinger, S.C.W., en R.H.J.M. Gradus (2010), Belastingverhogingen zijn geen oplossing voor onze begrotingsproblemen, *Me Judice*, jaargang 3, 23 februari 2010.
- Giavazzi F. en M. Pagano (1990), Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, (Cambridge, MA), 95-122.
- Kam, F. de, en K. Caminada (2010), Fiscaal Instrumentarium voor economisch herstelwerk. *Socialisme en Democratie*, 2010-1/2, 20-34.
- Sonsbeek, J.M. van, en R.H.J.M. Gradus (2010), De beleidsmaatregelen WAO gekwantificeerd. *Economisch Statistische Berichten*, 586-588.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI CDA) (2010), *Toegerust op de arbeidsmarkt*, Den Haag.