

Overheidsfinanciën 2000-2012, plussen en minnen

B. Compaijen*

Samenvatting

Dit artikel laat zien hoe de collectieve uitgaven onderscheiden naar functie zich hebben ontwikkeld tussen 2000 en 2012. Het blijkt dat uitbreidingen en inkrimpingen binnen en tussen de functies gemeten in procenten bbp elkaar ongeveer in evenwicht houden als de zorguitgaven buiten beschouwing worden gelaten. De stijging van de netto collectieve uitgaven komt vrijwel overeen met de stijging van de zorguitgaven. In het licht van deze ontwikkeling wekt het bevreemding dat de collectieve lasten in procenten bbp gedurende deze periode nog zijn gedaald. Achteraf beschouwd plukt het nieuwe kabinet de wrange vruchten van de grote beleidsmatige daling van de collectieve lasten samenhangend met de invoering van een nieuw belastingstelsel die in het begin van deze eeuw heeft plaatsgevonden.

Trefwoorden: collectieve uitgaven, functionele classificatie

1 Inleiding

Frank den Butter is een schrijver die lezers in vervoering probeert te brengen. De lezer hoeft niet gewonnen te worden voor zijn visie op de economie, maar vooral getroffen te worden door de veelheid en complexiteit van economische mechanismen die een rol spelen bij de verklaring van een economisch verschijnsel. Deze kwaliteit van Frank heb ik sterk mogen ervaren toen Frank het coauteurschap van Reinold van Til overnam bij de herziening van vier delen van de serie *De Nederlandse Economie: beschrijving, voorspelling en besturing* in de eerste helft van de jaren negentig. Gezien het verzoek dat ik heb gekregen om voor dit speciale nummer een bijdrage te schrijven over overheidsfinanciën heb ik van deze serie nog eens deel 4: De Miljoenennota (Compaijen en Den Butter, 1992) ter hand genomen. Nu 20 jaar later moet ik wederom vaststellen dat de soms dorre opsommingen van mij door Frank zijn getransponeerd in meeslepende beschouwingen waarin haarscherp de impact van de overheidsfinanciën op de Nederlandse economie uit de doeken wordt gedaan in al zijn facetten. Frank, nogmaals mijn dank voor de goede samenwerking in die jaren (en daarna).

Veel van wat toen speelde speelt nog steeds. Maar in het sturingsmechanisme is veel veranderd. Het trendmatige begrotingsbeleid is op een nieuwe leest geschoeid (Zalm-norm in plaats van Zijlstra-norm), de Europese begrotingsregels zijn steeds gedetailleerder en dwingender geworden mede onder invloed van de Europese schuldencrisis en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in een vergrijzende samenleving is een belangrijk richtsnoer bij het herzien van institutionele regelingen op het gebied van pensioen en zorg. Frank den Butter heeft op al deze gebieden belangrijke bijdragen aan de literatuur geleverd.

In deze korte bijdrage wil ik nagaan hoe de overheidsfinanciën zich onder de nieuwe begrotingsnormen hebben gehouden in de turbulente beginperiode van de 21^{ste} eeuw (2000-2012). Het jaar 2000 sluit een vijfjaarsperiode af met gemiddeld 4 procent groei per jaar. Het EMU-saldo van de collectieve sector vertoont dat jaar een overschot van 2 procent, het hoogste ooit behaald in een reeks die loopt vanaf 1970. Hoge groeicijfers van 3,5 à 4 procent zien we ook nog in 2006 en 2007. Het jaar 2009 laat een negatieve

uitschieter zien van de groei: -3,7 procent. Voor de overige 9 jaren is de groei zeer bescheiden, gemiddeld 1,15 procent per jaar.¹

2 Collectieve uitgaven naar functie

In tabel 1 zijn de collectieve uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) weergegeven volgens de zogenaamde functionele classificatie. Verder zijn weergegeven de bruto en netto collectieve uitgaven, de collectieve lasten, het EMU-saldo en de EMU-schuld, alle in procenten van het bbp. We vergelijken de situatie in 2012 met die in 2000. Om zicht te krijgen op tendenties zijn de gegevens van de tussenliggende jaren niet vermeld maar bij de afzonderlijke functies zijn in de meeste gevallen de vermelde waarden tevens het maximum en minimum van de hele periode. Wanneer dat niet zo is bedragen de afwijkingen ten opzichte van de extreme waarde maximaal 0,2 procent bbp met uitzondering van de functie openbaar bestuur.

Tabel 1. Kerngegevens collectieve financiën, 2000, 2012 en mutatie 2000-2012 (in procenten bbp).

	2000	2012	mutatie 2000-2012
Collectieve uitgaven naar functie			
Openbaar bestuur	10,3	10,5	+0,2
Veiligheid	1,3	1,9	+0,6
Defensie	1,3	1,1	-0,2
Infrastructuur	1,6	1,7	+0,1
Onderwijs	4,8	5,4	+0,6
Zorg	6,0	10,6	+4,6
Sociale zekerheid	11,2	12,9	+1,7
Overdrachten aan bedrijven	2,3	1,7	-0,6
Internationale samenwerking	2,4	2,1	-0,3
Rente	3,7	1,9	-1,8
Bruto collectieve uitgaven	45,0	49,9	+4,9
Niet-belastingmiddelen (-)	7,1	7,3	+0,2
Netto collectieve uitgaven	38,0	42,7	+4,7
Collectieve lasten	39,9	39,0	-0,9
EMU-saldo en schuld			
EMU-saldo collectieve sector	2,0	-3,7	-5,7
EMU-schuld collectieve sector	53,8	71,4	+17,6

Bron: Centraal Planbureau (2012), bijlage 9.

1 De groei over de hele periode bedraagt gemiddeld 1,4 procent per jaar.

We bespreken de afzonderlijke functies.

De functie *openbaar bestuur* heeft in de periode 2000-2012 een bescheiden uitbreiding gekend van 0,2 procent bbp, ongeveer 1,2 miljard euro in prijzen van 2012. Dit is evenwel niet zonder slag of stoot gegaan. Het aandeel van de functie openbaar bestuur in het bbp liep op tot 11,1 procent in 2003, daalde vervolgens tot 10,2 procent in 2007 om weer op te lopen tot 11,5 procent in 2009. Alleen forse inkrimpingen van het ambtenarenapparaat van 4,4 procent in de periode 2004 tot en met 2006 en van 3,6 procent in de jaren 2011 en 2012 en een vooral de laatste jaren achterblijvende loonontwikkeling van ambtenaren hebben er voor kunnen zorgen dat het aandeel van de functie openbaar bestuur weer min of meer terug is op het niveau van 2000.²

Bij *veiligheid* zien we het toenemende belang dat aan deze functie wordt gehecht. De gestage toeneming van het aandeel in het bbp van deze functie heeft inmiddels geleid tot bijna 4 miljard extra uitgaven per jaar.

Defensie zet de dalende lijn voort die zich eigenlijk al de laatste 30 jaar onafgebroken heeft voorgedaan. In 1983 beliep het aandeel van defensie nog 2,9 procent bbp.

Infrastructuur is ook betrekkelijk stabiel. In 2010 is er een kleine uitschieter tot 1,9 procent bbp die samenhangt met de stimulering van aanleg en uitbreiding van wegen waartoe het kabinet-Balkenende IV heeft besloten bij wijze van crisisbeheersingsmaatregel.

De uitgaven voor de functie *onderwijs* hadden tegen 2000 met 4,8 procent bbp het laagste niveau sinds 1970 bereikt. Sinds 2000 is er een gestage toeneming die ondanks de volumebeheersende maatregelen van de laatste jaren over de hele periode resulteert in een stijging met 0,6 procent bbp.

De meest in het oog springende categorie als het gaat om een explosieve ontwikkeling zijn de *zorguitgaven*. Deze stijgen met maar liefst 4,6 procent bbp. Ongeveer twee derde hiervan komt voor rekening van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw), een derde hangt samen met de stijging van de uitgaven in het kader van de AWBZ, de WMO en overige regelingen.

Ook de *sociale zekerheid* laat relatief ten opzichte van het bbp een forse stijging zien van 1,7 procent, ruim 10 miljard euro. Over de beschouwde periode zijn de AOW/ANW-uitgaven met 0,4 procent bbp en de WW- en bijstandsuitgaven met 0,5 procent bbp gestegen. Deze laatste uitgaven zijn conjunctuurgevoelig en na 2008 onder invloed van de krediet- en schuldencrisis sterk opgelopen. Hier staat tegenover dat de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 0,6 procent bbp zijn gedaald door een strenger regime onder andere in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De grootste stijging (1,5 procent bbp) vindt plaats in de categorie overig en heeft onder andere met de ontwikkeling van de zorgtoeslagen te maken.

De *overdrachten aan bedrijven* dalen substantieel met 0,6 procent bbp en die voor *internationale samenwerking* met 0,3 procent bbp.

Tot slot dalen de rente-uitgaven met 1,8 procent bbp ondanks de stijging van de schuldquote. Dit hangt samen met de daling van de lange rente, weliswaar onderbroken door een stijging in de jaren 2006 en 2007 met hoge economische groei, van 5,4 procent in 2000 tot 2,0 procent in 2012.³

2 Voor 2013 wordt nog een extra daling van het arbeidsvolume overheid van bijna 2 procent voorzien. De sinds 2011 geldende nullijn voor ambtenarensalarissen blijft gehandhaafd.

3 De rentestanden zijn gemiddelden over een jaar.

De plussen zijn groter dan de minnen. De bruto collectieve uitgaven stijgen in de periode 2000-2012 met 4,9 procent bbp tot bijna 50 procent bbp. De netto collectieve uitgaven, verkregen door de niet-belastingmiddelen in mindering te brengen op de bruto collectieve uitgaven, stijgen ongeveer evenveel: plus 4,7 procent bbp. De niet-belastingmiddelen vormen een uitermate heterogene categorie van inkomsten. Achter de geringe stijging van de niet-belastingmiddelen gaan sterk divergerende ontwikkelingen schuil. Zo zijn in de periode 2000-2012 de gasbaten met 1,4 procent bbp gestegen, maar de overige inkomsten met hetzelfde bedrag gedaald.

3 Collectieve lasten, overheidstekort en overheidsschuld

Verrassenderwijs is de sterke toeneming van de collectieve uitgaven niet gepaard gegaan met een stijging van de collectieve-lastendruk. De collectieve lasten als percentage van het bbp zijn zelfs met 0,9 procent gedaald. Het begrotingssaldo (EMU-saldo collectieve sector) is dan ook omgeslagen van een overschot van 2 procent bbp in 2000 tot een tekort van 3,7 procent bbp in 2012 boven de Europese norm van 3 procent bbp. De schuldquote (EMU-schuld collectieve sector) is per saldo gestegen van 53,8% bbp in 2000 tot 71,4 procent bbp in 2012. De sterke stijging van de schuldquote waardoor deze nu ver boven de Europese norm van 60 procent bbp uitgaat, heeft niet alleen te maken met begrotingstekorten, lage inflatie en lage of zelfs negatieve economische groei, maar ook, en in grotere mate, met steunmaatregelen voor financiële instellingen ten tijde van de kredietcrisis en garanties of bijdragen aan Europese fondsen ter beteugeling van de Europese schuldencrisis. Deze transacties worden buiten de begroting gehouden en rechtstreeks in de staatsschuld verwerkt.

4 Interpretatie

Welk beeld doemt op voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de eerste 12½ jaar van deze eeuw uit de functionele classificatie van de uitgaven en hoe is de collectieve lastenontwikkeling te beoordelen? Hoewel het bij begroten au fond om een integrale afweging gaat, is het toch verleidelijk om bepaalde functies tegenover elkaar te plaatsen.

In de eerste plaats blijkt dat door opeenvolgende kabinetten duidelijke beleidskeuzes zijn gemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de functie openbaar bestuur waarvan de stijging beperkt is gebleven door omvangrijke ombuigingen (verkleining van het ambtenarenapparaat). Ook de ontwikkelingen van de functies veiligheid en overdrachten aan bedrijven, die overigens niets met elkaar te maken hebben, verraden een andere prioriteitsstelling (bijvoorbeeld meer agenten op straat en minder bedrijfssubsidies). Voor de functie onderwijs is dit, ondanks de stijging met 0,6 procent bbp, minder uitgesproken het geval omdat autonome ontwikkelingen in leerling-/studentaantallen op basis van demografische gegevens, onderwijsparticipatie per type onderwijs en dergelijke een grote rol spelen.

In de tweede plaats zijn er functies die conjunctuurgevoelig zijn. Dit geldt met name voor de functies sociale zekerheid en rente. Bij de sociale zekerheid lopen de WW- en bijstandsuitgaven alsmede de zorgtoeslagen op als de conjunctuur tegen zit. Het verband tussen de stand van de lange rente en economische groei is minder eenduidig. Wel heeft de schuldencrisis die sinds 2010 manifesteert voor Nederland tot een abnormale lage rente geleid. Door deze anomalie kan de stijging van de sociale

zekerheidsuitgaven gedurende de periode 2000-2012 in ongeveer dezelfde mate gecompenseerd worden door de daling van de rente-uitgaven in die periode.

De plussen en minnen tegen elkaar wegstrepend resteert een stijging van de netto collectieve uitgaven van 4,7 procent bbp. Frappant is dat deze stijging nagenoeg gelijk is aan de stijging van de zorguitgaven. In retrospectief moet vastgesteld worden dat ombuigingen en intensiveringen bij de overige functies elkaar ongeveer in evenwicht houden, maar dat de zorgopdrijvende krachten (vergrijzing, medisch-technische innovatie, uitbreiding van het verstrekkingspakket) zo groot zijn geweest dat zij hebben geleid tot een navenante uitbreiding van de collectieve uitgaven. Bij het ontbreken van dan wel weerstand tegen bezuinigingsmogelijkheden verbaast het des te meer dat de collectieve lasten in de beschouwde periode met 0,9 procent bbp zijn gedaald en zelfs met 2,4 procent bbp als rekening wordt gehouden met het lasten- en uitgavenverhogende effect dat is opgetreden bij invoering van de Zvw.⁴ Zou deze daling achterwege zijn gebleven dan hadden de overheidsfinanciën, ondanks de negatieve effecten van lastenverhoging op economische groei, er beter voorgestaan. De verlaging van de collectieve lasten heeft vooral in het begin van de periode plaatsgevonden, door maatregelen van het (paarse) tweede kabinet-Kok samenhangend met een herziening van het belastingstelsel. De collectieve lasten zijn gedaald van 39,9 procent bbp in 2000 tot 37,4 procent bbp in 2003, een daling met 2,5 procent bbp. In prijzen van 2012 gaat het om een bedrag van ruim 15 miljard euro. Het is ironisch te noemen dat dit precies de bezuinigingsopdracht is waarvoor het (paarse) tweede kabinet Rutte zich nu geplaatst ziet.

Bernard Compaijen

* Oud-hoogleraar Algemene economie Vrije Universiteit Amsterdam.

Literatuur

Centraal Planbureau (2012), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag, Sdu Uitgevers (ook eerdere jaren zijn geraadpleegd).

Compaijen, B., en F.A.G. den Butter (1992), *De Nederlandse Economie 4: De Miljoenennota*, vijfde druk, Groningen, Wolters-Noordhoff

4 Door de invoering van de Zvw waarbij collectief gefinancierde zorg in de plaats kwam van particulier gefinancierde zorg en een systeem van zorgtoeslagen ter compensatie van premieverhoging werd geïntroduceerd zijn zowel de collectieve uitgaven als de collectieve lasten in 2006 met 1,5 procent bbp gestegen.