

## VAN DE REDACTIE

De aanbidding van de rijksbegroting voor 2015 vormt een mooi aanknopingspunt voor analyses van het sinds het uitbreken van de crisis in 2008 in Nederland (en elders in de eurozone) gevoerde begrotingsbeleid. Het verbindende thema voor de vijf artikelen over dit onderwerp is ‘zeven magere jaren’.

In hun openingsbijdrage belichten *Donders* en *Van Maldegem* de economische ontwikkeling en de achtergronden van het gevoerde begrotingsbeleid. Na 2009 geven de overheidsfinanciën niet langer een impuls aan de binnenlandse bestedingen. Reductie van het begrotingstekort krijgt de hoogste prioriteit, onder andere om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en te voldoen aan Europese begrotingsafspraken. Met het in de miljoenennota uitgestippelde beleid keert Nederland terug naar het trendmatig begrotingsbeleid binnen de grenzen van de Europese afspraken. De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten. Daarnaast worden voor het eerst uitgavenmeevallers gebruikt voor 1,1 miljard euro aan lastenverlichting. Nederland is enkele maanden geleden ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. De begroting voor 2015 voldoet aan de eisen die deze nieuwverworven status meebrengt.

Direct na het uitbreken van de kredietcrisis ging van de overheidsuitgaven in Nederland een stimulerende werking uit. Hierdoor is de recessie dus verzacht. Vervolgens ging het roer om. Na 2009 heeft Nederland relatief sterk bezuinigd op de uitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (investeringen en consumptie), relatief weinig op de salarissen van het overheids personeel en – door de oplopende werkloosheid en de vergrijzing – in het geheel niet op de inkomensoverdrachten. De bedoelde bezuinigingen hebben Nederland volgens de analyse van *Van den Noord* ongeveer 1,3 procent economische groei gekost. Ondanks de bezuinigingen is slechts iets meer dan een derde van de oorspronkelijke bestedingsverruiming uit 2008-2009 in de loop van de periode 2010-2014 teruggedraaid. Dit steekt schril af bij de forse bijstelling van de overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De bezuinigingen in ons land vallen zelfs in het niet bij de draconische ingrepen in de ‘Troika-landen’.

De afgelopen jaren zorgde de economische crisis voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. *De Kam* bespreekt het na de crisis gevoerde belastingbeleid en het perspectief voor belastingherziening. In de strijd tegen het begrotingstekort is het belastingpeil in de periode 2010-2014 met 2,3 procent bbp opgeschroefd. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen en de invoering van twee nieuwe belastingen (bankwezen, woningverhuurders). Bij de directe belastingen hebben opeenvolgende kabinetten tevens gekozen voor verbreding van de heffingsgrondslag. Sinds het uitbreken van de crisis is de belastingmix van samenstelling veranderd. Het aandeel van de indirecte belastingen (-1,5 procentpunt) en de directe belastingen (-1,7 procentpunt) liep terug. Door de crisis (toenemende werkloosheid) en de vergrijzing is het gewicht van de sociale premies in de belastingmix met 3,2 procentpunt toegenomen.

Het belastingpeil in Nederland is niet hoger dan in Duitsland en de Europese Unie als geheel. De lastendruk op de arbeidskosten van een gemiddelde werknemer (*average worker*) is in Nederland een stuk lager dan in Duitsland en andere grote landen uit de eurozone. Nederland is een buitenbeentje bij de belastingen op vermogen(sinkomsten). Zij brengen in

vergelijking met de belastingmix in andere landen (erg) weinig op. De impliciete belastingdruk op vermogen (sopbrengsten) is na 2000 sterk gedaald. Dit is in lijn met de sterk gedaalde effectieve druk van de vennootschapsbelasting op het netto-exploitatatieoverschot van niet-financiële vennootschappen. Bij de komende belastingherziening valt daarom een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op (immobiel) vermogen te overwegen, in de orde van grootte van 2 procent bbp. Daarmee zou de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp worden getild. Een verhoging van de consumptiebelastingen maakt de wig op arbeidsinkomen alleen kleiner, wanneer de lasten bij deze operatie voor een deel naar de vermogensbezitters en economisch niet-actieven worden verschoven. Vermoedelijk als gevolg van de diepte van de economische crisis zijn de ramingen van de belastingontvangsten in de miljoenennota veel minder accuraat geworden.

*Dicou* en *De Jong* analyseren de gevolgen van het gevoerde begrotingsbeleid voor de ontwikkeling van de conjunctuur. Door de auteurs uitgevoerde schattingen voor twintig lidstaten van de Europese Unie en zeven niet EU-landen suggereren dat op Europees niveau vastgelegde begrotingsregels effect hebben gehad, ook al zijn zij onvolledig gehandhaafd. EU-landen in de *excessive deficit procedure* troffen namelijk aantoonbaar méér maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen. De kritiek van vooral Angelsaksische economen dat het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) de afgelopen jaren procyclisch heeft gewerkt, is dus niet zonder grond. Maar hierbij past een belangrijke kanttekening. In een crisis van deze omvang was het voor sommige landen ook zonder het SGP onontkoombaar geweest om een zekere mate van procyclisch beleid te voeren, omwille van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Dat laat onverlet dat het suboptimaal is om te bezuinigen in een tijd van recessie.

Om herhaling te voorkomen zou eerst en vooral de preventieve fase van het SGP veel meer gewicht moeten krijgen. Hier is volgens de auteurs nog wel enige reden tot zorg: de preventieve arm van het SGP is recent minder versterkt dan de correctieve arm, en de procedure is sterk afhankelijk van de berekening van het structurele tekort. Verder constateren zij dat het institutionele raamwerk rondom de euro niet perfect is. Wel voldoet dit raamwerk nu veel sterker aan de voorwaarden om van de monetaire unie een doorslaand succes te maken. En wellicht het voornaamste: de afgelopen jaren hebben laten zien dat de muntunie zo nodig met kracht wordt verdedigd. De komende jaren zullen de versterkte arrangementen zich moeten bewijzen. Daarbij zullen ongetwijfeld verdere verstevigingen nodig blijken te zijn.

*Salverda* onderzoekt de gevolgen van de crisis voor de verdeling van lonen, inkomens en vermogen. Na het uitbreken van de crisis is het aantal in Nederland werkzame personen met 3 procent gedaald. Het aantal voltijdbanen nam veel sterker af (met bijna 10 procent). Anders dan na de diepe recessie in de eerste helft van de jaren tachtig is de werkgelegenheid van oudere werknemers (50-plus) verbeterd. Ook het aantal door hen bezette voltijdbanen nam toe. Anderzijds is in de periode 2008-2014 het aantal voltijdbanen van jongeren uit minderheidsgroepen gehalveerd.

De loonverdeling is tijdens de crisis waarschijnlijk ongelijker geworden, behalve aan de absolute top (salarissen > 1 miljoen euro). De gestandaardiseerde koopkracht van huishoudens ligt in 2013 gemiddeld 4 procent lager dan in 2008. Het grootste koopkrachtverlies (10 procent) doet zich voor in de laagste 10-procentgroep. Achter dit algemene beeld gaat een forse daling schuil van de marktinkomens, vooral in het midden van de verdeling, waar zij oploopt tot bijna een kwart. Veel van dit verlies aan marktinkomen, maar niet het gehele verlies, wordt goedge maakt door de herverdeling die plaatsvindt via belastingen en inkomensoverdrachten.

Het totale door het CBS gemeten vermogen is tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2012 met 150 miljard euro gedaald. Vermogensbezit in de vorm van opgebouwde pensioenaanspraken zit daar niet bij. Dit is van belang, aangezien het pensioenvermogen even groot is als het wel in de vermogensstatistiek opgenomen (netto)vermogen. In de eerste vier jaar na de crisis groeide het vermogen van de pensioenfondsen met 140 miljard euro. De verdeling van de nettovermogens is in de crisistijd ongelijker geworden. Het belastingstelsel biedt aanknopingspunten om de verdeling van inkomens en vermogens te beïnvloeden.

Behalve bijdragen over het begrotingsbeleid en de ontwikkeling van de sociale ongelijkheid in zeven magere jaren biedt deze aflevering van het tijdschrift een artikel waarin *Molleman* en *Ter Horst* berichten over de recente invoering van een benchmarkmethode in het gevangeniswezen. De auteurs stellen dat de gepresenteerde werkwijze breder toepasbaar is en nut kan hebben voor andere onderdelen van de overheidsorganisatie. Voor een vruchtbare toepassing van de benchmarkmethode is op basis van hun praktijkervaring een aantal succesfactoren te benoemen. De eerste en belangrijkste succesfactor is dat de toekomstige gebruikers (tevens gegevensleveranciers) invloed kunnen uitoefenen op de invulling die de methode krijgt. Zo kan het vereiste draagvlak ontstaan. Ten tweede is het van belang zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande meet- en registratiesystemen.

De verzamelde cijfers moeten in hun context worden geïnterpreteerd. Benchmarking is primair een instrument om het lerend vermogen van organisaties te ontwikkelen en niet zozeer een middel om met deelgenoten af te rekenen. Anders neemt de kans op perverse effecten van prestatiemeting toe – denk aan creatief boekhouden en kortetermijndenken.

*Jan Donders*  
*Flip de Kam*