

# *Tijdschrift voor* Openbare Financiën

Editie jaargang 40, 2008, nr. 4

ISSN 1875-8401

## Inhoudsopgave

1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	112
2 De begroting voor 2009 in een verslechterende financiële en macro-economische omgeving <i>R.W.W.J. Beetsma</i>	114
3 De Miljoenennota 2009: Een Europees perspectief als reëel alternatief <i>J. Muysken</i>	121
4 Begrotingsbeleid in bange tijden <i>C.A. de Kam</i>	130
5 Het kabinet strandt bij het eerste spoor <i>H. Nijboer en K.P. Goudswaard</i>	149

## Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

### *Onderwerpen*

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuittend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

### *Redactieadres*

[redactieTvOF@wimdreesstichting.nl](mailto:redactieTvOF@wimdreesstichting.nl)  
Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Telefoonnummer 070 – 3427359  
/ faxnummer 3427925

### *Redactie*

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter  
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank  
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen  
drs. R. Goudriaan, René  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
drs. H.M. van de Kar, Hans  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. N.P. Mol, Nico  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

### *Eindredactie*

drs. L. Hoffman, Leen

### *Abonnement*

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

Welk economisch en fiscaal beleid zou Nederland moeten voeren als het tot een recessie komt? Deze vraag legde de redactie van dit tijdschrift negen maanden geleden voor aan een aantal economen. Directe aanleiding vormde toen de Amerikaanse kredietcrisis. Nu die ook in Europa heeft toegeslagen is het nuttig die antwoorden nog eens langs te lopen.<sup>1</sup> De aanpak die nu breed wordt gevolgd, werd dit voorjaar al aanbevolen. Maar we zijn nog niet bij de ultieme oplossing.

Den Butter adviseerde onder meer dat macro-economen het voor het zeggen moeten hebben bij het toezicht op het financiële systeem. "Het is toch al te gek dat dankzij de spelregels op de internationale financiële markten die voornamelijk door de Angelsaksische wereld worden bepaald, de rest van de wereld een conjunctureel verlies lijdt omdat een paar Amerikaanse hypotheekbanken onvoorzichtig zijn en allerhande handelaren daarvan proberen te profiteren".

Van Witteloostuijn zou een depressie niet erg vinden, omdat het financiële systeem aan grondige sanering toe is en omdat de Verenigde Staten de tering naar de nering moeten zetten. Hij bekritiseerde de onhoudbare kredietbehoefte van de VS, resulterend in omvangrijke begrotings- en betalingsbalanstekorten. Beetsma zat op dezelfde lijn: "Op korte termijn biedt macro-economische stimulering geen soelaas – we moeten de crisis gewoon uitzitten." Kleinknecht onderschrijft dat de VS de tering naar de nering moeten zetten, maar meent daarentegen dat de Europese Unie de negatieve gevolgen voor de eigen economie door middel van een bestedingsimpuls zou moeten compenseren.

Waarom deze korte terugblik op een vorige aflevering van dit tijdschrift, terwijl de voorliggende aflevering is gewijd aan de rijksbegroting voor 2009? De reden is dat het budgettaire beleid in het komend jaar meer dan ooit in het kader behoort te staan van de huidige problemen van het internationale geld- en bankwezen, die dreigen te escaleren tot een diepe recessie op wereldniveau tenzij adequate tegenmaatregelen worden genomen. Helaas staat de begroting voor 2009, waarvan de voorbereiding eind augustus is afgerond, niet in dat kader. Den Butter volgend: Waar blijven de macro-economen? Kranten-, tv- en radio-interviews staan bol van de commentaren van deskundigen die haarfijn weten uit te leggen hoe het financiële systeem in elkaar zit en wat eraan mankeert, maar waar blijven de macro-analyses? Moet het CPB zijn oude imago van macro-economisch kennisinstituut weer oppoetsen? Waar blijven de doorwrochte macro-analyses van weleer uit de kring van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde die veelal hun weg vonden in het nog steeds gezaghebbende economenblad *Economisch Statistische Berichten*?

Rest de vraag: wat zouden politici met de resultaten van macro-economische analyses aanvangen? Dit jaar viel het op dat veel kamerleden hun commentaar op de begroting al gereed hadden, voordat die bekend was. De algemene beschouwingen gingen vooral over koopkrachtplaatjes, terwijl de monetaire wereld in brand stond. Het CPB moest weer kostbare arbeidsuren besteden aan alternatieve begrotingen, terwijl de rook van de rijksbegroting nog niet was opgetrokken. In de snelheid die ook van het politieke debat wordt geëist, zullen de politici zichzelf doorgaans geen tijd gunnen om kennis te nemen

van doorwrochte commentaren van deskundigen. De tijden dat de algemene en financiële beschouwingen werden gehouden, nadat kamerleden tijdig kennis hadden kunnen nemen van die commentaren, liggen in een ver verleden.<sup>2</sup>

Deze aflevering van TvOF gaat traditiegetrouw over de Rijksbegroting. Ook hierin staat niet de ultieme oplossing van de huidige problemen. Wel wordt begonnen met twee macro-economische beschouwingen.

Beetsma constateert dat de veronderstellingen waarvan het kabinet uitgaat door de huidige kredietcrisis achterhaald zijn. Aanpassing is nodig met meer aandacht voor de problemen op de lange termijn.

Muysken plaatst de rijksbegroting in Europees perspectief. Hij gaat in op het Europese model dat in de miljoenennota wordt beschreven als antwoord op de toenemende druk van de globalisering. Bieden het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact daarvoor voldoende ruimte?

De Kam vat de hoofdlijnen van de rijksbegroting samen. Hij constateert dat Het begrotingsbeeld dat oprijst uit de *Miljoenennota 2009* in stukken ligt als gevolg van de wereldwijde financiële crisis. Centraal in zijn artikel staat de verticale toelichting op de begroting; de cijfermatige aansluiting tussen de begrotingen voor 2008 en 2009.

Dit begrotingsnummer van TvOF wordt afgerond met een artikel van Nijboer en Goudswaard, waarin de belangrijkste maatregelen in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken m.b.t de arbeidsparticipatie worden besproken. Zij concluderen dat het kabinet structurele besluiten voor de lange termijn heeft gemeden.

Leen Hoffman, eindredacteur

---

<sup>1</sup> Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 2008, nr. 1.

<sup>2</sup> Vele jaren geleden werden de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer een maand na Prinsjesdag gehouden. Toen een erg voortvarende Tweede Kamer deze termijn wilde verkorten tot een week, zag ze snel van dit voornemen af, onder andere na een zeer kritische reactie van de redactie van *ESB* op het bedoelde voornemen. Jaren later is het er toch van gekomen.

## De begroting voor 2009 in een verslechterende financiële en macro-economische omgeving

R.W.W.J. Beetsma\*

### Samenvatting

In dit artikel over de macro-economische uitgangspunten constateert de auteur dat het kabinet achter de feiten aanloopt. De veronderstellingen waarop de begroting voor 2009 is gebaseerd zijn achterhaald. Aanpassing van het geplande beleid is nodig. Te veel aandacht wordt besteed aan het oplossen van de korte-termijnproblemen. De lange termijn mag volgens de auteur niet uit het oog worden verloren. Er worden weliswaar maatregelen genomen die de arbeidsparticipatie verhogen, maar het is onwaarschijnlijk dat hiermee de toenemende vergrijzings- en klimaatkosten volledig kunnen worden opgevangen.

Trefwoorden: Macro-economie, rijksbegroting.

### 1 Inleiding

De rijksbegroting voor 2009 is gebaseerd op macro-economische aannamen die voor een deel achterhaald zijn door de recente ontwikkelingen op de financiële markten. De ramingen van toekomstige overschotten (of tekorten) en de schuldontwikkeling moeten daarom met voorzichtigheid bekeken worden.

### 2 Macro-economische projecties achterhaald door recente ontwikkelingen

De rijksbegroting voor 2009 is zelden voorbereid en op hoofdlijnen in het parlement besproken tijdens zulke turbulente gebeurtenissen in de wereldeconomie als we thans meemaken. Wat begon met problemen op de huizenmarkt in de Verenigde Staten is uitgemond in een wereldwijde kredietcrisis waarbij financiële instellingen elkaar niet langer vertrouwen en elkaar geen geld meer willen lenen. Grote spelers op de financiële markten vallen om of worden genationaliseerd. Dit is in de VS en Duitsland gebeurd, en nu ook bij ons. Op het moment van schrijven is de combinatie van het Nederlandse deel van Fortis en ABN-AMRO genationaliseerd, met gevolgen voor de staatsschuld die onvoorzien waren op het moment dat de begroting voor 2009 werd samengesteld. Vervolgens heeft de regering 20 miljard euro beschikbaar gesteld om – zo nodig – financiële instellingen van extra kapitaal te kunnen voorzien. Daarenboven garandeert de Nederlandse overheid leningen die hier gevestigde banken bij andere banken aangaan tot een totaalbedrag van ten hoogste 200 miljard euro. Volstrekt onzeker is in welke mate in de komende tijd een beroep op deze faciliteiten zal worden gedaan. De ontwikkelingen gaan zo snel dat toekomstvoorspellingen van de ene op de andere dag achterhaald kunnen zijn. Wat nog kan volgen, is *anyone's guess*.

Tegen een snel verslechterende economische achtergrond heeft minister Bos zijn werk moeten doen. De Nederlandse economie groeit weliswaar nog, de arbeidsmarkt blijft vooralsnog krap en de overheidsfinanciën laten een overschot zien. De inflatie is echter

relatief hoog en het vertrouwen van zowel consumenten als producenten is laag. Dit is ook niet verwonderlijk gezien de internationale ontwikkelingen. De grootste economieën van het eurogebied zijn in de problemen gekomen. In dit opzicht zijn natuurlijk vooral de slechte ontwikkelingen binnen de Duitse economie en, in mindere mate, die van Groot-Brittannië van belang. Dit zijn grote exportmarkten voor ons en de verwachting is dan ook dat in de nabije toekomst de Nederlandse economie fors gaat vertragen. De begroting is gebaseerd op een verwachte economische groei voor 2009 van 1,25 procent.

De vraag is hoe realistisch dit nog is. Veel waarnemers verwachten komend jaar nauwelijks enige groei. In dat geval zal zonder extra bezuinigingsmaatregelen of belastingverhogingen het overschot (of tekort) slechter uitpakken dan voorspeld en zal de staatsschuld hoger zijn dan verwacht. De steeds groter wordende perikelen op de financiële markten kunnen via verschillende kanalen onze economie verder verzwakken. Door het steeds groter aantal banken dat in de problemen raakt, neemt het onderlinge wantrouwen van banken over elkaars kredietwaardigheid verder toe, met als gevolg dat de interbancaire *spreads* (het verschil tussen interbancaire rente en rente op staatsschuld) verder oplopen. Banken berekenen deze hogere kosten van onderlinge leningen door aan hun klanten. Bedrijven die hun schulden moeten hernieuwen of nieuwe investeringen willen doen, zien de kosten van de financiering ervan oplopen. We kunnen verwachten dat investeringen het slechter zullen doen dan voorzien. Consumptief krediet wordt duurder, met een negatief effect op consumptie. Tenslotte gaan de hypotheekrentes verder omhoog, waardoor vooral degenen die 'boven hun macht' gekocht hebben en met een variabele rente hebben gefinancierd nu met fors hogere maandlasten te maken krijgen, en om die reden hun consumptie gaan beperken.

In relatie tot de problemen op de financiële markten kampt onze economie met een extra probleem in vergelijking met het buitenland: de slinkende pensioenbuffers als gevolg van de dalende aandelenmarkten. Op dit front dreigt de situatie van begin deze eeuw zich te herhalen: pensioenpremies zullen worden verhoogd terwijl de economie vertraagt. Het besteedbare inkomen van werknemers wordt hierdoor extra getroffen, wat de negatieve conjunctuurbeweging zal versterken. Anderzijds zullen veel pensioenfondsen de inflatie- of loonindexatie van hun pensioenen geheel of gedeeltelijk achterwege laten, hetgeen de consumptie van ouderen negatief beïnvloedt.

De ontwikkelingen in de rest van Europa verlopen ook slechter dan voorzien. Sinds de presentatie van de begroting is er een aanzienlijke lading slecht nieuws over de Europese economieën vrijgekomen, zoals over Frankrijk dat na Denemarken en Ierland in een recessie is geraakt. IJsland bevindt zich op de rand van faillissement (al is het de vraag wat dat precies betekent in de context van een land). Een groot aantal landen heeft het vertrouwen in hun banksector moeten opvijzelen door de garantie op deposito's te verhogen, deelname in het kapitaal van banken en het afgeven van garanties voor interbancaire leningen. Het lijkt bij de afronding van deze bijdrage (15 oktober) al een aantal broodnodige zoden aan de dijk te zetten, maar onzeker is vooralsnog of de getroffen maatregelen afdoende zijn.

In de uitgangspunten waarop de begroting is gebaseerd, zijn de gevolgen van het Amerikaanse overheidsingrijpen op de financiële markten bovendien nog niet meegenomen. Op dit moment staat de teller van de ingrepen op circa 900 miljard dollar. Echter het zojuist aanvaarde "Troubled Asset Relief Plan" (TARP) van de Amerikaanse Minister van Financiën Paulson om de zwakke bezittingen van de banksector over te nemen zal daar nog 700 miljard dollar aan toevoegen en het plan om een aantal eigendom posities in banken te nemen voegt daar nog eens 250 miljard aan toe. De claim is dat deze maatregelen noodzakelijk zijn om de financiële sector weer een gezonde start te geven. Afgezien van de vraag of dit waar is (hebben deze plannen er niet voor kunnen zorgen dat de financiële markten een positieve impuls kregen),<sup>1</sup> zijn de plannen een realiteit geworden en moeten de noodzakelijke middelen (samen met de eerder ingezette middelen) wel opgebracht worden. In zoverre de overgenomen zwakke leningen en eigendomsposities in de financiële sector niet kunnen worden afgestoten of enkel tegen lage opbrengst kunnen worden verkocht, moeten ze worden gefinancierd door geld te drukken of de overheidsschuld te laten oplopen. De inflatie in de VS is relatief hoog, zodat de eerste optie niet aantrekkelijk is. Een stijging van de overheidsschuld vertaalt zich hoogstwaarschijnlijk in een groter tekort op de handelsbalans en moet vanuit het buitenland gefinancierd worden. Hiertoe moet het buitenland bereid zijn. Omdat dit bovenop de al bestaande grote buitenlandse schuld komt, zullen hierdoor de onzekerheden over het internationale financiële systeem toenemen. In dit verband moeten we ons zelf geen zand in de ogen laten strooien door de recente stijging van de waarde van de dollar. Deze beweging kan snel omkeren. Als beleggers het in hun hoofd halen dat ze beter dollarbeleggingen kunnen dumpen, kan de dollar in een vrije val raken. Vanuit dit perspectief is het waarschijnlijk een geluk dat veel van het Amerikaanse kapitaal in handen is van overheidsfondsen. Dit zijn grote spelers die een groot belang hebben bij orde op de financiële markten.

Hoe verhouden de plannen van de regering zich ten opzichte van de korte en lange termijn ontwikkelingen en waar zouden ze moeten worden aangepast om de geschetste ontwikkelingen beter het hoofd te kunnen bieden?

### 3 De korte termijn aspecten van de begroting

De meeste aandacht gaat op dit moment uit naar de korte termijn, omdat het de eerste prioriteit is om de huidige crisis door te komen en de gevolgen voor de reële economie zoveel mogelijk beperkt te houden. Hier is het belangrijkste probleem de 'timing'. Wanneer zal de economie het ergste te verduren krijgen? Volgend jaar, of in de jaren daarna? Dus wat moet het 'tijdprofiel' van eventuele lastenverlichtingen zijn? Het kabinet heeft gekozen voor koopkrachtreparatie met een lastenverlichting ter grootte van per saldo 1 miljard euro in 2009. Tegenover lastenverzwaringen (diverse milieubelastingen, beperken aftrekposten) staan lastenverlichtingen, onder andere door de oorspronkelijk geplande btw-verzwaring per 1 januari 2009 niet te laten doorgaan, een verlaging van de WW-premies en een eenmalige verlaging van de ziektekostenpremies. Doordat de oorspronkelijke voor 2010 en 2011 voorziene lastenverlichting naar voren is gehaald, bestaat er serieus gevaar dat de overheid de lasten verlicht op een moment dat de economie weliswaar afkoelt, maar er nog grote krapte is op de arbeidsmarkt, terwijl ze haar kruik heeft verschoten als de economie echt



in zwaar weer verzeilt. Het stimuleren van de economie bij een nog krappe arbeidsmarkt leidt enkel tot stijgende lonen en prijzen (de bekende 'loon-prijs spiraal'), die vervolgens onze concurrentiepositie verzwakt bij een aankomende teruggang van de economie. Dit scenario hebben we eerder gezien, vrij kort na de monetaire eenwording in Europa. Toen kreeg een oververhittende economie een extra impuls met de herziening van de inkomensheffing in 2001 en de daarmee gepaard gaande lastenverlichting die het geheel acceptabel moest maken. In de huidige situatie zit de regering natuurlijk in een onaangename spagaat. Aan de ene kant wil zij het koopkrachtverlies repareren dat vooral door de inflatie is veroorzaakt, terwijl zij aan de andere kant oververhitting van de economie wil vermijden. Het zou echter verstandiger zijn geweest de komende jaren de lasten zoveel mogelijk constant te houden. Mocht de terugloop van de economie te snel of te abrupt verlopen, dan kan een Keynesiaans geïnspireerde belastingverlaging snel ingezet worden.

Bij een blik op de begroting zien de cijfers er op het eerste gezicht geruststellend uit. Voorzien wordt dat de staatsschuld zal dalen naar beneden de 40 procent van het bbp, het laagste niveau sinds de schuldquote in het midden van de jaren zeventig aan een opmars begon. Dit getal lijkt weliswaar al weer achterhaald na de ingreep bij Fortis en ABN-AMRO (en vervolgmaatregelen) die door schulduitgifte moeten worden gefinancierd. Ook wordt een begrotingsoverschot van 1,2 procent (CPB: 1,3 procent bbp) geraamd voor 2009, een comfortabele afstand tot de 3% limiet voor het feitelijke EMU-tekort die is verankerd in het Stabiliteits- en Groeipact. Op dit front lijkt er dus ruimte opgebouwd die de mogelijkheid geeft om in ieder geval de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Een, in het algemeen, meer relevante maat voor de stand van de overheidsfinanciën is het structurele begrotingssaldo. Dit is het saldo geschoond van conjuncturele invloeden en wordt in 2009 geraamd op een overschot van 1,1 procent bbp. De verregaande verslechtering van de economische en financiële omgeving zet dit natuurlijk op losse schroeven.

Echter, vanwege het grote belang van de aardgasbaten is de meest relevante indicator van de overheidsfinanciën het 'robuuste' saldo. Dit is het saldo, geschoond van zowel conjuncturele invloeden als de aardgasbaten. Deze laatste zijn hoog vanwege de hoge olieprijs (waaraan de gasprijs is gekoppeld). Schonen voor deze baten laat een aanzienlijke verslechtering van de overheidsfinanciën zien. Het robuuste tekort loopt in 2009 op naar circa 2 procent bbp. Dit zou niet zo erg zijn als onze aardgasbaten ten eeuwigden dage zouden blijven stromen. Dit is zeker niet het geval. De energieprijzen zijn historisch gezien hoog en een daling van deze prijzen kan niet uitgesloten worden (zij het dat de structurele toename van de energievraag in de wereld een structureel grote daling onwaarschijnlijk maakt). Belangrijker is dat onze aardgasvoorraad gestaag afneemt en we deze daling met een verbetering van het robuuste saldo moeten tegengaan om de overheidsfinanciën op de lange termijn niet permanent te laten verslechteren.

#### **4 Lange termijn aspecten**

Heel begrijpelijk gaat op dit moment de meeste aandacht uit naar de economische problemen op de korte termijn. De lange termijn mag echter niet uit het oog verloren



worden. Een aantal lange-termijn-ontwikkelingen pakt ongunstig uit voor de overheidsfinanciën. Al genoemd zijn de op termijn dalende aardgasbaten.

Recent is er nogal wat aandacht geweest in de media over het idee van onderzoekers van De Nederlandsche Bank (Wierds en Schotten 2008) om de aardgasbaten apart te zetten in een fonds. Dit verschaft extra financiële ruimte voor de periode nadat onze aardgasvoorraad is uitgeput (en wanneer de kosten van de vergrijzing en de maatregelen ten gevolge van het broeikaseffect steeds zwaarder beginnen te wegen). Bovendien zou zo'n fonds gebruikt kunnen worden voor de stabilisatie van de conjunctuurbeweging van de economie. Het apart zetten van de aardgasbaten valt toe te juichen, maar deze maatregel moet wel gepaard gaan met extra beperkingen op het begrotingsbeleid. Meer specifiek, de regering moet niet tegen de bezittingen van het fonds kunnen lenen. Feitelijk komt dit erop neer dat de inkomsten en uitgaven van de aardgasbaten volledig apart worden gezet en dat de rest van de collectieve sector aan een extra fiscale regel (bijvoorbeeld structureel evenwicht op de begroting) wordt onderworpen. De politiek heeft het idee van een apart fonds echter verworpen. Een fonds zou niet nodig zijn, omdat al voorzichtig met de publieke middelen zou worden omgegaan. De praktijk laat echter zien dat er allerlei manieren zijn om de aardgasbaten voor korte-termijndoelen te gebruiken. De baten – voor zover verantwoord onder de niet-belastingontvangsten – stromen voor ruim 40 procent in het Fonds Economische Structuurversterking (FES), van waaruit ze gebruikt kunnen worden voor publieke investeringen. Welke overheidsuitgaven onder publieke investeringen kunnen worden gerangschikt is echter nogal vaag. Zijn gratis schoolboeken voor middelbare scholieren een publieke investering of niet? Is zorg een publieke investering?

Over de komende decennia moeten steeds verder stijgende kosten van de vergrijzing worden opgevangen. Deze kosten manifesteren zich voornamelijk in een toename van het aantal pensioenen dat moet worden betaald en een stijging van de kosten van de gezondheidszorg. Vanaf 2011 wordt de AOW gedeeltelijk gefiscaliseerd. Dit zal naar verwachting niet heel veel opleveren.<sup>2</sup> Voorts zet het kabinet in op vergroting van de arbeidsmarktparticipatie. Het streven is een stijging van de huidige 70 procent naar 80 procent in 2016.<sup>3</sup> Het kabinet zet enkele stappen in deze richting, waarbij het beleid er enerzijds op gericht is werken lonender te maken en er anderzijds nieuwe instrumenten worden ingezet om mensen vanuit een uitkeringssituatie naar werk te helpen. Om arbeid lonender te maken komt er een bonus voor doorwerken na het 61<sup>ste</sup> levensjaar en wordt de arbeidskorting verhoogd. Aan de andere kant zijn er loonkostensubsidies voor het in dienst nemen van langdurige werklozen en arbeidsongeschikten onder de 50 jaar, en premiekortingen voor het in dienst nemen van oudere uitkeringsontvangers. Hoewel het kabinet dus een aantal maatregelen neemt, blijft het om de hete brij heen draaien door gedurende deze kabinetsperiode niet in te zetten op verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. We zullen er op termijn niet aan ontkomen en we strooien onszelf zand in de ogen als we denken dat verhoging van de AOW-leeftijd niet noodzakelijk is. Langzaam maar zeker zullen de geesten hier toch rijp voor worden en als de pensioengerechtigde leeftijd in de landen om ons heen omhooggaat, zal dat ook hier gebeuren. Omdat een transitie naar een hogere pensioenleeftijd zo lang duurt, kan daar het beste zo snel mogelijk op worden ingezet. Een veelgebruikt argument tegen verhoging van de AOW-

leeftijd is dat de effectieve gemiddelde pensioenleeftijd thans ruim onder de 65 jaar ligt, en dat deze maatregel dus niet veel effect zal hebben. Echter, een verhoging van de AOW-leeftijd zal niet alleen het aantal werkende 65-plussers vergroten. Deze ingreep trekt in feite het gehele gebouw aan zijn punt omhoog. Ook het percentage werkenden in de leeftijd onder de 65 jaar zal stijgen, omdat bij de huidige vroege pensionering langer op zelf opgebouwde middelen moet worden geteerd.

De andere grote, maar waarschijnlijk nog onzekerder toekomstige kostenpost betreft de klimaatverandering. Forse investeringen zullen in de komende decennia nodig zijn om ons land veilig te houden tegen het water (Deltacommissie 2008). Het kabinet is begonnen met het meer waterbestendig te maken van ons land, maar of de geraamde extra uitgaven (1,2 tot 1,6 miljard euro gemiddeld over de periode 2010-2050) voldoende zijn, valt te bezien, omdat de klimaatverandering telkens sneller blijkt te gaan dan eerder was aangenomen.

## 5 Conclusie

Met de verslechterde economische en financiële omgeving loopt het kabinet achter de feiten aan. De veronderstellingen waarop de begroting voor 2009 is gebaseerd worden steeds minder relevant, waardoor de begrotingsdoelstellingen van het kabinet waarschijnlijk niet meer gehaald worden, zonder aanpassingen in het geplande beleid. De huidige aandacht is vooral gericht op het oplossen van de problemen die spelen op de korte termijn, namelijk het kalmeren van de financiële markten en het voorkomen dat het bancaire systeem instort. De lange termijn mag echter niet uit het oog worden verloren. Er worden weliswaar maatregelen genomen die de arbeidsparticipatie verhogen, maar het is onwaarschijnlijk dat hiermee de toenemende vergrijzings- en klimaatkosten volledig kunnen worden opgevangen.

Roel Beetsma

(tekst afgesloten op 15 oktober 2008)

\* Hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam, en verbonden aan CEPR en CESifo.

## Literatuur

Deltacommissie (2008). *Samen werken met water: een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, <http://www.deltacommissie.com/>.

NRC/Handelsblad (2008). Kredietcrisis: topman Bert Heemskerk van de Rabobank over onverantwoord bankieren, ingestorte banken en het reddingsplan, 4/5 oktober 2008.

Wierds, P.J. en G. Schotten (2008). *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*, DNB Occasional Studies, Vol.6, No.5.

---

<sup>1</sup> Zie het interview met Heemskerk, topman van Rabobank, in NRC/Handelsblad (2008), waarin hij betoogt dat het plan vooral een beloning is voor moreel wangedrag bij de banken en dat het enkel had moeten worden besteed aan bescherming van de consumentenbanken.

<sup>2</sup> Natuurlijk is er ook de mogelijkheid om de pensioenvoorzieningen te versoberen. Dit zal ook een marge zijn waarlangs de effecten van de vergrijzing gedeeltelijk worden gedragen, maar dit zal onvoldoende zijn om de extra kosten volledig op te vangen. Feitelijk wordt hier al gebruik van gemaakt, met bijvoorbeeld de overgang van eindloon naar middelloonregelingen voor pensioenen.

<sup>3</sup> Merk op dat in deze percentages ook deeltijders zijn opgenomen. Beter zou zijn te streven naar een bepaalde toename in arbeidsjaren (fulltime equivalenten). Dit is natuurlijk vooral voor Nederland van belang, gezien het traditioneel grote aantal parttimers dat op de nationale arbeidsmarkt actief is.

## De Miljoenennota 2009: Een Europees perspectief als reëel alternatief

J. Muysken\*

### Samenvatting

Het meest opvallende aan de *Miljoenennota 2009* is volgens de auteur de boodschap die het kabinet uitdraagt in het tweede hoofdstuk: *There Are Real Alternatives*. Het kabinet neemt zeer uitvoerig de ruimte om zich te verzetten tegen de gedachte dat het proces van globalisering de marges voor beleidsmakers sterk versmalt. Deze tendens zou zo sterk zijn dat kan worden gesproken van een 'gouden dwangbuis' (Friedman, 1999) waarbij geliberaliseerde internationale kapitaalmarkten landen dwingen tot een mondiale gelijkgeschakeling van regelgeving en cultuur, op straffe van armoede. Interessant is nu dat de opstellers van de miljoenennota als alternatief een typisch Europese benadering schetsen, met een boeiende mix van Scandinavische en Rijnlandse elementen, die tegenover het Angelsaksische model wordt geplaatst. Deze analyse wordt besproken in paragraaf 3.

In paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de vraag hoe het budgettaire beleid zich verhoudt tot de normen die voortvloeien uit het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact. Daarbij komen ook de gevolgen van ontwikkelingen op de mondiale financiële markten voor de reële economie en het financiële overheidsbeleid aan de orde. Een relevante vraag daarbij is of de Europese begrotingsnormen niet te knellend zijn om de gevolgen van de financiële crisis adequaat te bestrijden: een Europese dwangbuis.

Trefwoorden: Macro-economie, rijksbegroting, Europese Unie.

### 1 Een Europese dwangbuis?

De miljoenennota stelt op tal van plaatsen dat Nederland een zeer gunstige uitgangspositie heeft om moeilijke tijden het hoofd te bieden: een relatief hoge groei, lage werkloosheid en gezonde overheidsfinanciën. Wat dit laatste betreft wijzen de notaschrijvers erop dat met een verwacht structureel begrotingsoverschot van 1,1 procent van het bbp in 2009 Nederland 'ruimschoots' aan de doelstelling van een structureel saldo tussen de -0,5 en -1.0 procent voldoet (p. 98). Ook de staatsschuld ligt met de verwachte "circa 40 procent van het bbp" ruimschoots beneden de grens van 60 procent uit het Stabiliteits en Groei Pact en het kabinet verwacht dat het schuldpercentage "in 2011 gedaald is tot het laagste niveau sinds de schuld cijfers worden bijgehouden (1814)" (p. 14).

Het Centraal Planbureau heeft duidelijk moeite met het feit dat het deze cijfers niet kan wegpoetsen. Het CPB benadrukt dat men het begrotingssaldo zou moeten corrigeren voor aardgasbaten en voor rente-ontvangsten en -lasten. Het resulterende 'robuuste' saldo, dat ook op een andere manier voor de conjunctuur is gecorrigeerd, laat een heel ander beeld zien (*Macro Economische Verkenning 2009*, figuren 4.1 en 4.2): een saldo dat sinds 2005 verslechtert richting een tekort van 2 procent in 2009. Gezien de onzekerheden in de economie poneert de MEV echter tevens dat beleidsmakers zich

moeten richten op het trendmatige begrotingsbeeld voor de middellange termijn, daarbij kijkend naar zowel inkomsten als uitgaven op middellange termijn (het uitgaven- en inkomstenkader): "Het feitelijke, structurele en robuuste saldo zijn lopende de kabinetsperiode geen geschikte bakens." (p. 70)

#### *Het trendmatige begrotingsbeleid*

Het trendmatige begrotingsbeleid heeft ontegenzeggelijk zeer disciplinerend gewerkt op het in toom houden van de collectieve uitgaven, wat op zich valt toe te juichen. Ook het strikt scheiden van inkomsten en uitgaven, zodat conjuncturele meevallers niet onmiddellijk worden uitgegeven en conjuncturele tegenvallers niet onmiddellijk leiden tot bezuinigingen is een positieve eigenschap van het trendmatige begrotingsbeleid. Er blijven echter twee vragen staan, die ook in Europees verband belangrijk zijn.<sup>1</sup> Ten eerste werkt de automatische stabilisator alleen via fluctuaties aan de inkomstenkant, aangezien het uitgavenkader aan het begin van de kabinetsperiode voor vier jaar wordt vastgesteld. Ten tweede garandeert deze procedure niets ten aanzien van de uitkomst voor het structurele begrotingssaldo en stelt hij evenmin een benedengrens aan het feitelijke begrotingstekort.

Het eerste punt is belangrijk, omdat de Europese Unie sterk het belang van de automatische stabilisatoren benadrukt: discretionair beleid zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn "in the wake of sharp and protracted economic slowdowns after other policy instruments have not produced the desired effect." Maar, "these conditions are clearly not met at the current juncture." Bovendien mag dit alleen "to the extent that it does not conflict with the requirements of the SGP...". EU (2008, Box 1.1.1) Ook de miljoenennota ademt deze geest uit: Voor de inkomstenkant is gekozen voor "volledige automatische stabilisatie" (p. 90). "Door het begrotingsbeleid te ontkoppelen van fluctuaties in de conjunctuur en de aardgasbaten wordt bestuurlijke rust gecreëerd." (p. 21).

De gevolgen van de financiële crisis zullen deze betrekkelijke rust verstoren. De bedragen die de Nederlandse overheid heeft uitgetrokken om enerzijds Fortis en ABN-AMRO te nationaliseren (16,8 miljard euro) en anderzijds banken en financiële instellingen te ondersteunen (20 miljard euro) zullen het begrotingsoverschot voor 2008 van ruim 7 miljard euro doen omslaan in een fors tekort, dat ligt in de orde van grootte van 6 procent van het bbp. Inmiddels is de helft van de voor het 'noodfonds' beschikbare 20 miljard euro gebruikt voor versterking van de balans van ING. In beginsel gaat het bij dit alles om een eenmalige operatie, zodat het begrotingssaldo volgend jaar weer naar normaal kan terugkeren. Het is goed dat hier de Europese begrotingsregels niet als een Europees dwangbuis hebben gefungeerd; dat geldt ook voor de vele nationalisaties in andere Europese landen.<sup>2</sup> De vraag is overigens in hoeverre het echt gaat om een eenmalige operatie: de Nederlandse overheid heeft bijvoorbeeld nog eens 200 miljard euro uitgetrokken voor garanties van leningen tussen in Nederland actieve banken onderling, om daarmee de interbancaire kredietverlening op gang te helpen. Dat zou tot nog grotere tekorten aanleiding kunnen geven. In dat geval valt te hopen dat Nederland, maar zeker ook de andere Europese landen, goed de lessen van de jaren tachtig hebben geleerd. Toen liepen de begrotingstekorten na de beide oliecrises fors op en hebben

overheden verzuimd de overheidsfinanciën voldoende te versterken toen de economie weer aantrok, met als gevolg een sterk oplopende staatsschuld. De staatsbalans verslechtert door de nationalisaties en kapitaalinjecties in beginsel niet, doordat tegenover de hogere staatsschuld een kapitaaldeelname en vorderingen op banken staan. Het valt te hopen dat bij de verkoop van ABN-AMRO en na de aflossing van leningen door ING de opbrengst groter is dan de bedragen die nu in het wankelende bankwezen zijn gestopt, maar dat moet nog blijken.

Los van de financiële crisis dient men zich te realiseren dat in meer normale tijden de automatische stabilisator maar in beperkte mate werkt en dat deze in de EMU-landen door het verdrag van Maastricht is geknot (Candelon, Muysken en Vermeulen, 2008). Dit geldt zeker ook voor Nederland, omdat wij één hand op onze rug hebben gebonden door de uitgaven van te voren voor vier jaar vast te stellen via het uitgavenkader.

Wat het tweede punt betreft, namelijk welk begrotingstekort wenselijk is, voert het kabinet als beleid "het structurele begrotingssaldo te verbeteren tot een overschot van 1 procent in 2011" in het kader van generatiebewust beleid (*Miljoenennota 2009*, p. 79). Het is voor mij zeer de vraag of dit een wenselijke beleidsinzet is. Het argument dat de interestlasten bij verkleining van de staatsschuld dalen is aardig, maar als dat via het transmissiemechanisme van lagere collectieve uitgaven ten koste gaat van de toekomstige economische groei, bijt een dergelijk beleid zich in zijn eigen staart. In zijn analyse *Verantwoord generatiebewust beleid* concludeert het Ministerie van Financiën (2008) dat "we vaak nog veel te weinig weten van de effecten van trends en beleid op het (brede) welzijn van toekomstige generaties. Het gevaar bestaat daarmee dat de bijdrage van nieuw beleid aan het welzijn van toekomstige generaties moeilijk kan worden onderbouwd, terwijl de eventuele kosten van dit beleid de opgave van financiële houdbaarheid voelbaar kunnen verzwaren." (p. 23).

Tot slot wordt met de fixatie op een begrotingsoverschot voorbijgegaan aan de internationale macro-economische context; beleidsmakers vallen dan ten prooi aan de zogenaamde 'fallacy of composition'. Ik werk dat hieronder uit.

#### *Begrotingsoverschot en betalingsbalansoverschot*

Als Europa, al dan niet met Nederland voorop, ernaar streeft systematisch een begrotingsoverschot te creëren (EU, 2007, par. II.3), dan kan het dit alleen doen dankzij het feit dat de Amerikanen zo'n groot betalingsbalanstekort hebben. Immers, het spaaroverschot van de overheid dat zo naast het particuliere spaaroverschot wordt gecreëerd, kan alleen worden weggezet wanneer het systematische betalingsbalansoverschot wordt opgenomen door landen met een betalingsbalanstekort. Dat laatste is alleen mogelijk als iemand bereid is onze exporten steeds af te nemen; dit zouden dan uiteindelijk met name de Verenigde Staten moeten zijn, die wij juist om hun geringe besparingen bekritisieren.

Nu heeft Europa de laatste jaren geen serieus betalingsbalansoverschot en gemiddeld genomen een begrotingstekort. Interessant is echter dat binnen Europa een behoorlijke diversiteit bestaat, waarbinnen wel een duidelijk patroon valt te herkennen. Enerzijds zijn er landen die zowel een betalingsbalanstekort als een begrotingstekort hebben (Engeland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje); opmerkelijk genoeg hebben deze landen ook vaak een particulier spaartekort.<sup>3</sup> Daartegenover vertonen de

landen met een spaaroverschot (België, Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Finland, Nederland en Zweden) allemaal een positief saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en bijna allemaal een begrotingsoverschot. Het ligt mogelijk aan de cultuur van een land om systematisch te sparen dan wel uit te geven. In dit verband is het interessant te observeren dat de 'spaarlanden' horen in de groep van het Scandinavische en het Rijnlandse model, terwijl de 'big spenders' horen in de groepen met het Angelsaksische model (het behoeft geen uitleg dat de Verenigde Staten ook feilloos hier ondervallen) en het Mediterrane model. De vraag is hoe de Noord-Zuid tegenstelling die zich hiermee binnen Europa aftekent tot problemen gaat leiden en wanneer. Let wel dat dit niet alleen betrekking heeft op de toenemende divergentie in staatsschuld, maar ook in buitenlandse schuld binnen het Eurogebied: de Zuidelijke landen die een hogere staatsschuld opbouwen, bouwen ook een hogere buitenlandse schuld op, en beide schulden luiden in euro's.

Nederland loopt met zijn structurele betalingsbalansoverschot van 5 tot 7 procent van het bbp in Europees verband sterk uit de pas. Uitgaande van een spaarquote van 20 procent (CPB, 2006),<sup>4</sup> een gewenste investeringsquote van 17 procent en een gewenst betalingsbalansoverschot van 1 procent, is een structureel begrotingstekort van 2 procent bbp acceptabel – dit was aan het begin van de jaren zestig de redenering bij de introductie van het begrotingsbeleid conform de zogenoemde Zijlstranorm. Tegen deze achtergrond lijken een structureel betalingsbalansoverschot van pakweg 5 procent en een structureel begrotingsoverschot van 1 procent uit te monden in een structureel spaaroverschot van bedrijven en gezinnen van 4 procent bbp. Dit roept drie vragen op. Ten eerste kunnen we naar mijn mening het spaaroverschot productiever besteden; ik kom daarop terug in paragraaf 3. Ten tweede is het de vraag of een zo groot betalingsbalansoverschot op lange termijn acceptabel is voor onze Europese partners. Ten derde heeft de financiële crisis ons met de neus gedrukt op het feit dat er voldoende verhandelbare kortlopende overheidspapieren nodig zijn om de financiële markten in beweging te houden. Zoals in Mitchell en Muysken (2008, Ch. 8) wordt beargumenteerd is het ook om deze reden belangrijk dat er begrotingstekorten zijn die gefinancierd moeten worden.

Tot slot terug naar de Europese context. Zolang binnen Europa de werkloosheid gemiddeld 7 procent of hoger is, is het geen goed beleid om een sterk restrictief begrotingsbeleid te voeren. Dit wordt uitvoerig beargumenteerd in Mitchell en Muysken (2006). Zij wijzen op de problemen die in Europa zijn ontstaan als gevolg van een te restrictief monetair beleid en het onvoldoende onderkennen van hystereseproblemen bij werkloosheid. Een stimulerend begrotingsbeleid kan helpen de Europese economie uit het slop te krijgen, zonder dat daarbij overigens de zin van een activerend arbeidsmarktbeleid uit het oog wordt verloren. In dat opzicht is de financiële crisis een 'blessing in disguise', omdat deze duidelijk laat zien dat een actief begrotingsbeleid onontbeerlijk is om het economische systeem draaiend te houden.<sup>5</sup> Om in het jargon van de miljoenennota te blijven: 'There are Real Alternatives' voor het Stabieleits en Groeipact. Laat de Europese dwangbuis niet te knellend zijn.<sup>6</sup>



## 2 Een gouden dwangbuis?

Het meest opvallende aan de *Miljoenennota 2009* vind ik dat het kabinet zich zeer uitvoerig verzet tegen de gedachte dat een "gouden dwangbuis" de marges van het beleid sterk versmalt. In wezen volgen de opstellers van de miljoenennota daarbij Sapir (2005), zonder overigens aan hem te refereren. Sapir bepleit in zijn analyse een 'two-handed strategy',<sup>7</sup> waarbij het goederen- en kapitaalmarktbeleid op Europees niveau zouden moeten worden aangestuurd, terwijl het arbeidsmarkt- en het sociaal-economische beleid tot het nationale domein horen.<sup>8</sup> Door deze hervormingen simultaan uit te voeren zouden zij elkaar wederzijds gunstig kunnen beïnvloeden.

### *Een nieuw model voor de financiële sector*

Sapir bepleit bij de hervormingen op Europees niveau de totstandkoming van één Europese goederen- en kapitaalmarkt, zonder verdere barrières. Hij richt zich vooral op de goederenmarkt, maar het is niet verwonderlijk dat de kapitaalmarkt en de financiële markten op dit ogenblik meer in de belangstelling staan. In de analyse van de miljoenennota wordt hieraan dan ook uitvoerig aandacht geschonken. In de paragraaf over financiële markten krijgen de gevaren van zeepbellen aandacht, zeepbellen die mede worden aangeblazen door 'schadelijke bonussen' en 'regelluwe zones'. De miljoenennota pleit dan ook sterk voor verantwoorde beloningen en effectief internationaal toezicht: "De toenemende dominantie van financiële markten lijkt politici en beleidsmakers soms weinig ruimte te laten om in te grijpen ... [maar:] Er zijn alternatieven, vooral als landen bereid zijn tot een internationaal gecoördineerd beleid." (p. 32).

De ervaringen van de eerste twee weken van oktober, rond de jaarvergadering van het International Monetary Fund, het overleg van de G7 en beraadslagingen op Europees niveau, roepen gemengde gevoelens op bij een beoordeling van de kans op succes van internationale beleidscoördinatie. Het beeld dat ik krijg op wereldniveau, maar ook op Europees niveau, is dat coördinatie in ieder geval niet loopt via een supranationaal orgaan (het IMF, of de Europese Commissie), maar in ad hoc overleg tussen regeringsleiders. Dat laat te veel ruimte voor onvoorspelbare maatregelen die erg afhankelijk zijn van de personele samenstelling van de gremia waar besluitvorming in concreto plaatsvindt. Een revitalisering van de coördinerende rol van supranationale organen lijkt mij dan ook het 'reële alternatief'.

### *Het Rijnlandse model voor de ondernemingen*

Een tweede paragraaf in de analyse van de miljoenennota gaat in op de zeggenschap van aandeelhouders. Het kabinet stelt zich daarbij kritisch op ten aanzien van 'activistische aandeelhouders' die met een 'korte tijdschorsing' en 'veel geleend geld' de werknemers ontoelaatbaar onder druk zetten. "Effectieve actie van nationale vakbonden en ondernemingsraden richting de internationaal gerichte investeringsmaatschappijen is moeilijk. Ook hier geldt dat de tegenkrachten effectiever zijn naarmate zij internationaler zijn georganiseerd." (p. 37). Interessant is de verdere opstelling: "Het kabinet is van mening dat een onderneming breder moet worden gezien dan alleen als productiehuishouding met een winstdoelstelling. Het is een samenwerkingsverband

tussen verschaffers van kapitaal en arbeid.”(p. 37). “Binnen het bedrijfsleven en de politiek bestaat een breed draagvlak om door (zelf)regulering essentiële waarden van het Rijnlandse model overeind te houden. De kern daarbij: vroegtijdig transparantie creëren over de identiteit en intenties van (activistische) aandeelhouders, de medezeggenschapspositie van werknemers verbeteren en de strategische belangen in onze samenleving beschermen. Ook in de toekomst zal het kabinet er alert op blijven dat het evenwicht tussen de belangen van de verschillende stakeholders wordt gehandhaafd.”(p. 39). Kortom het corporatistische Rijnlandse model als alternatief voor het marktgerichte Angelsaksische model.

Opmerkelijk is dat de miljoenennota, die voortdurend de ingenomen stellingen graag onderbouwt met verwijzingen naar de relevante literatuur, hier niet verwijst naar de publicatie “Rhineland exit?”. Hierin keren Bovenberg en Teulings (2008), toch niet de eersten de besten, zich zeer stellig “against the idea that management should compromise between labour and capital. We favour instead the outcome ... of the Anglo-Saxon model ... : firms should maximize long-run shareholder value.”(p. 2). De kern van hun weerstand tegen het Rijnlandse model is dat in hun ogen de werknemersbelangen binnen de ondernemingen zullen worden behartigd door ‘insiders’ die er alles aan zullen doen om de ‘outsiders’ buiten de deur te houden en daarmee inefficiënte resultaten afdwingen. Ik deel dit standpunt niet en wel om twee redenen. Ten eerste zijn collectieve loononderhandelingen een goede manier om mogelijk misbruik van insidersmacht in toom te houden, zoals ook uitvoerig wordt betoogd in Teulings en Hartog (1998). Dit kan worden gezien als één van de sterke punten van het Nederlandse poldermodel (Muysken, 2003). De tweede reden is dat naast de Angelsaksische landen “in de top 10 van de ranglijstjes van het World Economic Forum ... ook economieën [staan] zoals Denemarken, Zweden, Finland, Duitsland en Nederland” (miljoenennota, p. 24) en dat deze landen zorgen voor een goedopgeleide beroepsbevolking en een stabiel economisch klimaat. Dit hangt duidelijk samen met de goede zorg voor werknemersbelangen.

Wat de voorkeur van het kabinet voor zelfregulering betreft, geldt ook hier dat de financiële crisis een ‘blessing in disguise’ is. Het valt te hopen dat het kabinet zich realiseert dat zelfregulering, voor zover zij überhaupt werkt, zeker geen adequaat antwoord vormt op internationaal mobiele kapitaalstromen. De internationale coördinatie die de miljoenennota adviseert aan vakbonden en ondernemingsraden zou zij ook zelf moeten zoeken, wat strookt met de analyse van Sapir.

#### *Het poldermodel voor de arbeidsverhoudingen*

De derde paragraaf in de analyse van de miljoenennota behandelt de sociale aspecten van de markteconomie. Met reden steken de opstellers de loftrompet over het poldermodel en constateren zij dat “de instituties van sociale markteconomieën zoals Nederland en Scandinavië een wereldwijde trend tot meer loonongelijkheid afremmen.”(p. 40). Er zijn “reële alternatieven ... [zodat] een hoog welvaartsniveau niet automatisch samengaat met veel loonongelijkheid.”(p. 42). “Juist door scherp oog te hebben voor borging van publieke belangen, ontworstelen we ons aan de toekomst van private rijkdom en publieke armoede.”(p. 42). Dat brengt ons ook weer bij de hierboven al opgemerkte constatering dat Nederland voorkomt in de top 10 van internationale rangordes, dankzij “betere instituties, macro-economische stabiliteit en betere zorg en

basisonderwijs.” (p. 24). Ik zou hierbij de coöperatieve houding van de vakbonden en de gematigde loonontwikkeling ook willen noemen (Muysken, 2003).

Interessant is dat de miljoenennota hier wel Scandinavië meeneemt als goede presteerder, maar niet Duitsland. Ook dit past binnen de analyse van Sapir die het Scandinavische model aanprijst als een gelukkige combinatie van efficiëntie en gelijkheid, terwijl het Rijnlandse model in zijn ogen tekortschiet op het gebied van efficiëntie. De vraag is in hoeverre dit ook geldt voor het huidige Duitsland. De Duitse loonkosten hebben zich bijvoorbeeld de laatste jaren gematigd ontwikkeld ten opzichte van die van Nederland (MEV, 2009, p.38).

Een laatste punt over het poldermodel dat ik hier zou willen benadrukken wordt zelden voldoende onderkend: solidariteit. In termen van de miljoenennota: “Borging van publieke belangen gaat niet vanzelf, want afwentelinggedrag ligt op de loer. Kernbegrip is wederkerigheid.” (p. 43) Bedrijven, arbeiders en consumenten die profiteren van publieke diensten moeten ook bereid zijn daarvoor te betalen. In termen van Stevens (*NRC/Handelsblad* van 21 september 2008) moeten we de houding van calculerend burgerschap doen omslaan naar “constructief participerend burgerschap ... , waarin belastingen worden ervaren als contributie voor deelname aan de welvaartsstaat. In verenigingsverband worden leden die altijd zeuren over te hoge contributie en tegelijkertijd hun lidmaatschapsrechten maximaliseren, niet ervaren als populaire clubgenoten. Landelijk zou dat niet anders moeten zijn.” De overheid kan hier overigens aan bijdragen door vermindering van de regeldruk; “Stoplichtregelgeving moet worden vervangen door rotonderegelgeving. Het onnodige wachten op toestemming van hogerhand (nee, tenzij) kan vaak beter worden vervangen door open normen die de burger duidelijk maken waaraan hij zich te houden heeft (ja, mits). Professionaliteit in de uitvoering moet niet gefrustreerd worden door een platvloerse ‘regel-is-regel-benadering’.” Deze solidariteit en een open overheid zijn een belangrijk onderdeel van het reële alternatief dat, in termen van Sapir, maakt dat efficiëntie en effectiviteit hand in hand kunnen gaan.

### 3 Conclusies

De *Miljoenennota 2009* is, zeker vanuit Europees perspectief, een belangwekkend document omdat hierin uitvoerig een ‘Europees’ model wordt gepresenteerd, als antwoord op de toenemende druk van de globalisering. Terecht benadrukken de opstellers daarbij de belangrijke rol van solidariteit, zowel die tussen aanbieders van arbeid en kapitaal als die tussen burgers onderling.

Een vraag die in de nota onbeantwoord blijft is in hoeverre deze solidariteit ook op Europees niveau uitdrukking kan krijgen (laat staan op wereldniveau). Het is al moeilijk genoeg om saamhorigheid binnen de landsgrenzen te realiseren. Maar, terecht wordt geconstateerd dat de druk die uitgaat van globalisering geen landsgrenzen kent; daarom is alleen internationale samenwerking in staat een adequaat tegenwicht te bieden. Hier valt nog veel te winnen, maar de Nederlandse overheid stuit in haar streven naar deze samenwerking duidelijk op de grenzen van haar bereik. De vraag in hoeverre meer bevoegdheden voor Brussel hier uitkomst kunnen bieden gaat de miljoenennota uit de weg. De recente financiële crisis laat zien dat nationale initiatieven vooralsnog de agenda bepalen. Toch hebben de lidstaten ooit besloten één centrale bank te accepteren, dus er

bestaat nog hoop op meer ruimte voor de Europese Commissie om het budgettaire en sociaal-economische beleid in de Unie beter te coördineren. Pas dan kan vanuit Europa ook effectief weerstand worden geboden tegen de druk van de globalisering op de kapitaalmarkten. Wie weet is hiervoor de financiële crisis een goede katalysator.

Joan Muysken

(tekst afgesloten op 23 oktober 2008)

\* Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Met dank aan dr. Tom van Veen, dr. Thomas Ziesemer en prof. dr. Flip de Kam voor hun commentaar.

#### LITERATUUR

- Blanchard (2006), European unemployment: the evolution of facts and ideas, *Economic Policy*, 45, 5-47.
- Bovenberg, L., en C. N Teulings (2008), *Rhineland exit*, CPB Discussion Paper nr. 101, Den Haag.
- Candelon, B., J. Muysken, en R. Vermeulen (2008), *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe: An Update*, Meteor Research Memorandum nr. 34.
- CPB (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB (2006), *Besparingen belicht: samenhang en verschillen tussen definities*, CPB Memorandum no. 145, Den Haag.
- European Commission (2007), *Public Finances in EMU-2007*, European Economy no. 3 2007.
- European Commission (2008), *Public Finances in EMU-2008*, European Economy no. X 2008.
- Friedman T.L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree*, Harper Collins, London.
- Ministerie van Financiën (2008), *Nota Generatiebewust Beleid*, Den Haag, Tweede Kamer 2007-2008, 31 200, nr. 33.
- Mitchell, W.F., en J. Muysken (2006), The Brussels-Frankfurt consensus: An answer to the wrong question, in: W.F. Mitchell, J. Muysken en T. van Veen (eds.), *Growth and Cohesion in the European Union* (eds.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 3-31.
- Mitchell, W.F. en J. Muysken (2008), *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Muysken, J. (2003), Job Growth and Social Harmony: a Dutch Miracle?, in: H. Hagemann and S. Seiter (eds.), *Growth Theory and Growth Policy*, London: Routledge, 226-247.
- Sapir, A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel Policy paper, 1-20.
- Teulings, C., en J. Hartog (1998), *Corporation or Competition. An International Comparison of Labour Market Structures and the Impact on Wage Formation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tweede Kamer (2008-2009), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*  
(Miljoenennota 2009), nrs. 1-2..

---

<sup>1</sup> EU(2007, BoxIII.2.1) presenteert het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid als een schoolvoorbeeld van hoe men dient te begroten op middellange termijn.

<sup>2</sup> Strikt gesproken gaat het bij nationalisaties om het financieringssaldo dat verslechtert, terwijl het vorderingensaldo zoals gedefinieerd door de EU, het EMU-saldo, door de reddingsoperaties niet wordt geraakt. Wel neemt de staatsschuld toe.

<sup>3</sup> Het gaat bij de besparingen om gezinsbesparingen (inclusief collectieve pensioenvoorzieningen) en ingehouden winsten.

<sup>4</sup> Dit geldt voor de gezinsbesparingen (inclusief collectieve pensioenen), de ingehouden winsten van bedrijven moeten daar nog bij worden opgeteld.

<sup>5</sup> Een stimulerend beleid wordt ook bepleit in de motie "Juist Nu" die is aangenomen op de expertmeeting over Duurzame en Solidaire Economie op 16 oktober jl.  
(<http://www.economischegroei.net>).

<sup>6</sup> Deze visie wordt overigens niet gedeeld in het merendeel van de reacties in het laatste nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* dat gewijd was aan de gevolgen van de kredietcrisis voor het economische beleid.

<sup>7</sup> Dit is wel een heel andere 'two-handed strategy' dan de strategie die in de jaren tachtig is bepleit door een groot aantal economen, onder leiding van Drèze en Malinvaud, en recentelijk weer door Blanchard (2006). In die strategie zouden hervormingen in het sociaal-economische beleid gepaard moeten gaan met een macro-economisch stimuleringsbeleid, bij voorkeur gecoördineerd op Europees niveau.

<sup>8</sup> Deze taakverdeling op politiek gebied past zoals Sapir aangeeft in de zogenaamde 'Brussels-Frankfurt consensus'. De macro-economische pendant van deze taakverdeling is dat de monetaire politiek op Europees niveau moet worden geïmplementeerd, terwijl het financiële overheidsbeleid het domein is van nationale overheden.

## Begrotingsbeleid in bange tijden

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

Deze bijdrage vat de hoofdlijnen van de Rijksbegroting voor 2009 samen. De wereldwijde financiële crisis en haar gevolgen voor de reële economie werpen een slagschaduw over de uitvoering van de begroting, die haar opstellers niet konden voorzien. Centraal in dit artikel staat de verticale toelichting op de begroting. Zij geeft de cijfermatige aansluiting tussen de begrotingen voor 2008 en 2009. Omvangrijke uitgavenstijgingen treden op bij vier regelingen met een open einde. Onzeker is of de ter compensatie aangekondigde ombuigingen ten volle worden gerealiseerd. Verder brengt de begroting een belangwekkende noviteit bij de gebruikelijke analyse van subsidies die zijn gegoten in de vorm van fiscale tegemoetkomingen (belastinguitgaven).

Trefwoorden: Rijksbegroting, verticale begrotingstoelichting, belastinguitgaven.

### 1 Inleiding

Het meeste door de miljoenennota uitgelokte commentaar heeft traditiegetrouw betrekking op de hoofdlijnen van het in die nota uiteengezette financieel-economische beleid. Dit najaar was in zoverre bijzonder, dat de naar aanleiding van de miljoenennota gehouden algemene en financiële beschouwingen werden gedomineerd door speculaties over de gevolgen van de internationale kredietcrisis voor de Nederlandse economie en voor de vaderlandse overheidsfinanciën. Aan een adequate behandeling van de inhoud van de *Miljoenennota 2009* zelf kwamen de woordvoerders in de Tweede Kamer niet of nauwelijks toe. Mijn visie op de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid heb ik elders geëtaleerd (De Kam, 2008). Zij wordt in onderdeel 2 van deze bijdrage samengevat.

Inmiddels passen grote vraagtekens bij de kans dat de oorspronkelijke ramingen van de uitgaven en de ontvangsten van de centrale overheid en de sociale fondsen in 2009 ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Wanneer de internationale kredietcrisis overslaat naar de reële economie – hier en elders – zullen de collectieve uitgaven al snel hoger uitvallen, doordat een groeiend aantal economisch niet-actieven een beroep op het stelsel van sociale zekerheid doet. Daar staat tegenover dat overheden wellicht kunnen profiteren van steunoperaties ten gunste van financiële instellingen.<sup>1</sup> Anderzijds zullen de belasting- en premieontvangsten bij een (diepe) recessie (sterk) terugvallen. Bovendien zullen de aardgasbaten voor de staat als gevolg van de recente daling van de prijs van ruwe olie, zij het met enige vertraging, aanzienlijk achterblijven bij de in de miljoenennota verwerkte bedragen. Welke aanpassingen van de begroting in het licht van deze ontwikkelingen gewenst dan wel noodzakelijk zijn, blijft in deze bijdrage verder onbesproken.

In het vervolg komen verder twee onderbelichte onderwerpen aan de orde. Allereerst krijgt in onderdeel 3 de verticale toelichting aandacht: het cijfermatige overzicht van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds ruim een jaar geleden de

ontwerpbegroting voor 2008 werd ingediend. Vervolgens valt een interessante ontwikkeling te signaleren bij de jaarlijkse rapportage over de bedragen die zijn gemoeid met diverse belastinguitgaven (onderdeel 4). Het afsluitende onderdeel 5 bevat enkele conclusies.

## 2 Hoofdlijnen van de begroting

Na twee topjaren met een economische groei van 3,5 procent verliest de Nederlandse economie dit jaar snel vaart. Eind augustus voorzag het Centraal Planbureau voor volgend jaar nog een toename van het bruto binnenlands product (bbp) van 1¼ procent. Door het nadien uitgebroken tumult op de financiële markten en de daaropvolgende wereldwijde crisis lijkt deze groeiraming inmiddels hopeloos achterhaald. Doordat op het moment van schrijven geen recentere macro-economische ramingen beschikbaar zijn, sluit dit onderdeel aan bij de niet langer actuele cijfers uit de *Macro Economische Verkenning 2009*.

Zoals gebruikelijk is, ligt de oorsprong van de voor dit jaar geconstateerde conjuncturomslag bij de export: de vraag naar onze producten vanuit het buitenland neemt nog maar mondjesmaat toe. Komend jaar wordt de voorziene terugval van de bbp-groei daarentegen vooral veroorzaakt door een minder gunstige ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen. De investeringen van bedrijven en in nieuwbouwwoningen stagneren, de consumenten laten het goeddeels afweten.

In de *Miljoenennota 2009* erkent de regering dat de economische onzekerheden groot zijn, maar zij legt de nadruk op de goede uitgangspositie van ons land. De overheidsfinanciën heten "op orde" te zijn. Hoewel de werkgelegenheid in de marktsector stabiliseert, komen er bij de overheid en in de zorgsector nog enkele tienduizenden banen bij. Aangezien het extra arbeidsaanbod langzaam opdroogt, loopt de werkloosheid ondanks de economische terugslag maar weinig op. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures blijft hoog.

De inflatie trekt aan. Hij mag het niet toegeven, maar de schatkistbewaarder is hier in feite de lachende derde. Door de geldontwaarding kan de staatsschuld straks immers met uitgeholde euro's worden afgelost. Bovendien boekt de minister van Financiën dankzij de hogere inflatie een forse ruilvoetwinst (zie kader), waardoor hij 2,2 miljard euro extra kan uitgeven zonder dat het uitgavenkader wordt geschonden; zie tabel 3. Enkele kerngegevens van de nationale economie staan om te beginnen samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Kerngegevens Nederlandse economie

jaar	2007	2008	2009
Economische groei (verandering in %)	3,5	2,25	1,25
Consumentenprijsindex (verandering in %)	1,6	2,75	3,25
Werkloze beroepsbevolking (× 1000)	344	315	335
Begrotingsoverschot (miljard euro)	2,0	7,4	7,2
Overheidsschuld (miljard euro)	253	250	246

Bron: Centraal Planbureau (2008), p. 13; Tweede Kamer (2008–2009a), p. 118



**Ruilvoetwinst voor de collectieve sector**

Het uitgavenkader is geformuleerd in reële bedragen uit het eerste jaar van de kabinetsperiode en wordt jaarlijks opgehoogd in lijn met de *werkelijke* prijsstijging van de nationale bestedingen. Het coalitieakkoord uit februari 2007 gaat ervan uit dat de prijs van de nationale bestedingen stijgt met 2,25 procent per jaar. De prijs van de nationale bestedingen loopt dit jaar en volgend jaar evenwel op met ruim 3 procent. Het uitgavenkader valt dus ruimer uit. De opstellers van het coalitieakkoord namen aan dat de prijs van de collectieve uitgaven (de hoogte van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen) met ongeveer 2,75 procent per jaar zou toenemen. De prijs van de collectieve uitgaven ontwikkelt zich min of meer in lijn met deze aanname. Hierdoor boekt de collectieve sector onder het hogere kader ruilvoetwinst, die beschikbaar is voor de financiering van extra volume van de collectieve uitgaven. Dit heeft minister Bos enorm geholpen om zijn begroting voor 2009 rond te maken.

*Collectieve sector*

Tijdens de Algemene beschouwingen stelde VVD-fractievoorzitter Rutte de sterke oploop van de overheidsuitgaven aan de kaak. Zij stijgen van 2007 op 2009 met bijna 26 miljard euro. Desondanks is het kabinet er op het eerste oog in geslaagd de uitgaven binnen de bij de kabinetsformatie afgesproken kaders te houden. Uitgedrukt als percentage van het bbp lopen de collectieve uitgaven zelfs een fractie terug; zie de bovenste regel van tabel 2. Dit gematigde beloop van de collectieve-uitgavenquote valt mede toe te schrijven aan het noemereffect: door de aantrekkende inflatie neemt het nominale bbp extra toe, waardoor de quote, gegeven het bedrag in de teller, lager uitpakt.

Het collectieve-lastenpeil stijgt dit jaar, als uitvloeisel van de vorig najaar opgelegde lastenverzwaringen, waaronder de stijging van de premie voor de verplichte ziektekostenverzekering en de invoering van nieuwe milieuheffingen, zoals de vliegtaks. Volgend jaar valt het lastenpeil iets terug. Behalve via collectieve lasten (belastingen en sociale premies) worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. Deze andere ontvangsten van de overheid nemen wat in betekenis toe, vooral onder invloed van sterk olopemde aardgasbaten voor de staat.

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt het beloop van het begrotingssaldo. In 2009 wordt dit naar verwachting voor de vierde keer op rij met zwarte inkt geschreven. Het overschot op de begroting bedraagt dit en het komend jaar 1,3 procent bbp. De aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het zogenoemde robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. Een jaar geleden voorzag het CPB (2007, p. 32) dat het robuuste saldo in 2009 zou verbeteren van -1,1 tot -0,7 procent bbp. In plaats daarvan zal het naar de huidige inzichten bijna

verdubbelen tot -2,1 procent bbp. De verslechtering van het robuuste saldo suggereert dat het begrotingsbeleid van het vierde kabinet-Balkenende tot nu toe niet bijdraagt aan toekomstbestendiger overheidsfinanciën, zij het dat het CPB zelf aangeeft dat aan deze maatstaf beperkingen kleven wanneer hij wordt gebruikt om in de loop van een kabinetsperiode de overheidsfinanciën te temperen.

Tabel 2 . Kerngegevens collectieve sector (in procenten bbp)

jaar	2007	2008	2009
Collectieve uitgaven	45,4	45,5	45,2
Belastingen + premies	38,9	39,8	39,4
Andere ontvangsten	6,8	6,9	7,1
	45,7	46,7	46,5
Feitelijk saldo: overschot	0,3	1,3	1,3
Robuust saldo: tekort <sup>a</sup>	-1,2	-1,2	-2,1

a Begrotingssaldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2008), p. 70 en 137

Van 2007 op 2009 daalt de schuldquote (de overheidsschuld als percentage van het bbp) met vijf procentpunten tot 39,6 procent. Niet alleen in verhouding tot het bbp, maar ook in euro daalt de schuld van de overheid; zie de onderste regel van tabel 1. Toch verbetert de vermogenspositie van de overheid niet, doordat in 2008 en 2009 voor in totaal ruim 30 miljard euro (meer dan 5 procent bbp) aan de aardgasvoorraad wordt onttrokken. Overigens hebben de medio oktober 2008 bekende steunoperaties ten behoeve van financiële instellingen tot gevolg dat de schuldquote veel minder daalt dan het CPB eind augustus voorzag. Niet alleen heeft de overheid bijna 17 miljard euro uitgetrokken om ABN AMRO en de Nederlandse tak van Fortis te nationaliseren, daarnaast is 20 miljard euro beschikbaar gesteld voor kapitaalinjecties (het 'noodfonds') en zijn garanties afgegeven ter grootte van 200 miljard voor de onderlinge kredietverlening van het bankwezen. Mochten deze faciliteiten volledig worden uitgeput – wat hoogst onwaarschijnlijk, maar niet uitgesloten is – dan loopt de overheidsschuld zelfs op tot boven de 60 procent van het bbp, het maximum dat is verankerd in het Stabiliteits- en GroeiPact. De nettovermogenspositie van de overheid zou minder verslechteren, aangezien tegenover de fors hogere schuld een deelname zou staan in het aandelenkapitaal van een of meer banken, plus een vordering wegens het beroep dat instellingen op het noodfonds en de garantieregeling hebben gedaan.

#### *Collectieve uitgaven en begrotingsdiscipline*

In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Dit kent een Chinese muur tussen de inkomsten- en de uitgavenkant van de begroting. Mee- en tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en sociale premies leiden niet tot een beleidsreactie. Zij lopen automatisch in het begrotingssaldo, tenzij het tekort te hoog dreigt op te lopen. De uitgaven zijn voor de gehele kabinetsperiode ingekaderd. Het kader is een maximum voor de netto collectieve uitgaven: dit zijn de bruto uitgaven minus de opbrengst van

eigen bijdragen van gebruikers van door de overheid aangeboden voorzieningen. Er zijn afzonderlijke kaders voor drie zogeheten 'budgetdisciplinesectoren':

- de Rijksbegroting in enge zin;
- de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid; en
- de collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettaire Kader Zorg, afgekort: BKZ).

Treden de overheidsuitgaven buiten een kader, dan moet het kabinet maatregelen treffen. Compensatie voor overschrijdingen is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen. Het gaat immers om de netto uitgaven, die beneden de afgesproken plafonds moeten blijven.

Zoals niet ongebruikelijk is, werden het afgelopen voorjaar bij de uitvoering van de begroting omvangrijke tegenvallers zichtbaar. Het bovenste blok van tabel 3 toont, behalve de genoemde tegenvallers, ook de bedragen die zijn gemoeid met nieuw beleid (intensiveringen). Het Gemeentefonds en het Provinciefonds groeien mee met de hogere rijksuitgaven voor andere doeleinden. Het onderste blok van tabel 3 laat zien welke compensatie het kabinet heeft gevonden om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden. De afdracht aan de Europese Unie valt 0,6 miljard euro mee. De mutaties ten opzichte van de ramingen uit de *Miljoenennota 2008* worden uitgebreid besproken in onderdeel 3.

Het grootste deel van de dekking voor de uitgavenoverschrijdingen is niet gevonden via additionele ombuigingen, maar bestaat uit ingeboekte ruilvoetwinst. Op middellange termijn wisselen ruilvoetwinsten en -verliezen elkaar af. Daarom zouden prudente beleidsmakers ten minste een deel van de ruilvoetwinst van 2,2 miljard euro hebben geparkeerd op een reserverekening. Wanneer ambtenarensalarissen en prijzen van overheidsaankopen in de toekomst sterker stijgen dan strookt met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen, kan uit die reserve worden geput om het volume van de overheidsproductie te beschermen. Kennelijk was de budgettaire nood echter te hoog om (een deel van) de ruilvoetwinst opzij te zetten. In de visie van het Ministerie van Financiën worden in 2010 en daarna structurele bezuinigingen doorgevoerd, die blijvend compensatie bieden voor het grootste deel van de overschrijdingen die in 2009 incidenteel uit de ruilvoetwinst zijn goedge maakt. Wanneer die bezuinigingen metterdaad hun beslag krijgen, zou de ruilvoetwinst voor de periode ná 2009 inderdaad beschikbaar blijven.

De onderste regel van tabel 3 leert dat in 2009 de uitgaven op de rijksbegroting het kader voor deze sector nog altijd met 0,5 miljard euro overschrijden. Deze overschrijding moet worden goedge maakt door de ingeboekte onderschrijding van de kaders voor de sociale uitkeringen en de zorg.

Tabel 3. Meeruitgaven en hun dekking (miljard euro)

Budgetdisciplinesector:	Rijksbegroting	Sociale zekerheid	Collectieve zorg	Totaal
<i>Overschrijdingen/intensiveringen</i>				
Kinderopvang	0,7	–	–	0,7
Gemeentefonds/Provinciefonds	0,7	–	–	0,7
Afkoop specifieke uitkeringen	0,5	–	–	0,5
Persoonsgebonden budget en diversen	–	–	0,7	0,7
Saldo overige mutaties	0	0,5	– 0,3	0,2
<i>Dekking</i>				
EU-afdracht	– 0,6	–	–	– 0,6
Ruilvoetwinst	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 2,2
Overschrijding (+) / onderschrijding (–)	0,5	– 0,2	– 0,3	0

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), p. 88

In de periode 2003–2006 bleven de totale collectieve uitgaven ruimschoots binnen het afgesproken kader, maar juist de zorgsector kende toen een overschrijding van cumulatief 3,8 miljard euro. Daar stonden grote meevallers tegenover op de rijksbegroting en in mindere mate bij de sociale zekerheid. Die zijn weggestreept tegen gevallen in de zorgsector; zie de eerste kolom van tabel 4.

Het uitgavenkader berust op politieke afspraken die regeringspartijen binden voor één kabinetsperiode. Wanneer een kabinet tussentijds valt, voelt het nieuwe kabinet zich niet aan oude afspraken gebonden. Dit bleek bij de formatie in 2007. Het derde kabinet-Balkenende hanteerde voor 2007 een uitgavenplafond van 205,6 miljard euro. Het vierde kabinet-Balkenende startte voor 2007 met een eigen uitgavenplafond van 209,2 miljard euro. De wisseling van de politieke wacht ging dus gepaard met een eenmalige opwaartse bijstelling van het uitgavenkader met 3,6 miljard euro; zie de tweede kolom van tabel 4. Twee derde van deze ophoging betrof de zorguitgaven. Deze sector claimt een groeiend deel van de totale collectieve uitgaven. Gezien de aanhoudende overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg in het verleden, getuigt het inboeken van een onderschrijding bij de zorguitgaven in 2009 van optimisme.

Tabel 4. Begrotingsdiscipline (afwijkingen in miljard euro)

Balkenende I-III	(2003–2006) <sup>a</sup>	Bijstelling	2008 <sup>a</sup>	2009 <sup>a</sup>
Rijksbegroting	– 4,5	1,5	0,25	0,25
Sociale zekerheid	– 2,6	– 0,1	0	– 0,25
Collectieve zorg	3,8	2,2	0,25	0
Totaal	– 3,4	3,6	0,25	– 0,25

<sup>a</sup> Door afrondingen wijkt totaalcijfer af van de som van de afzonderlijke bedragen.

Bron: De Kam e.a. (2008), p. 129 en 139; Centraal Planbureau (2008), p. 79

### Miljoenennota

Het informatiegehalte van de begrotingsstukken neemt af. Drievijfde van de hoofdtekst van de *Miljoenennota 2009* gaat over onderwerpen die in feite niet thuishoren in een bespreking van de hoofdlijnen van het financieel-economische beleid.

Hoofdstuk 2 bespiegelt over de vraag hoeveel beleidsruimte Nederland houdt in een tijd van toenemende globalisering (zie ook de bijdrage van Muysken elders in deze aflevering van het tijdschrift). Het kabinet meent dat de marges voor eigen beleid nog altijd tamelijk groot zijn. Internationale coördinatie – zo luidt de stelling – kan schadelijke gevolgen van beleidsconcurrentie tussen landen indammen. Opvallend is dat de nota met geen woord rept over de in en buiten Europa plaatsgrijpende belastingconcurrentie, die de beleidsvrijheid van nationale overheden aantoonbaar inperkt, terwijl coördinatiepogingen bij dit dossier regelmatig opzichtig stranden. Hierbij laat Nederland zich overigens niet onbetuigd, getuige bijvoorbeeld de forse verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting die andere EU-landen prikkelt om op hun beurt het tarief van hun winstbelasting omlaag te brengen.

Hoofdstuk 3 van de miljoenennota rapporteert over de voortgang die is geboekt bij de uitvoering van de ambitieuze plannen uit het coalitieakkoord. Naar verluid zijn de in dit onderdeel opgenomen beschouwingen afkomstig van de betrokken 'spending departments'. Het gaat voor een aanzienlijk deel om een machteloze woordenbrij, die getuigt van ongebreideld en naïef geloof van beleidsmakers in de maakbaarheid van de samenleving. Ambtenaren op Financiën zijn druk geweest om de door de vakdepartementen voor dit hoofdstuk van de miljoenennota aangeleverde teksten te kuisen. Ze hebben zich daarbij te terughoudend opgesteld.

### Collectieve lasten en koopkracht

Aanvankelijk voorzag het regeerakkoord voor volgend jaar in een lastenverzwaring van 1,1 miljard euro. Teneinde de oplaaiende inflatie niet aan te wakkeren, gaat de voorgenomen verhoging van het algemene btw-tarief van 19 naar 20 procent echter niet door. Om de koopkracht van gezinnen te ondersteunen, treft het kabinet bovendien een reeks maatregelen, waardoor de opbrengst van belastingen en sociale premies per saldo een miljard euro lager uitvalt. De dekking voor deze lastenverlichting is uit alle hoeken en gaten van de begroting geschraapt. Een deel van de dekking bestaat uit geld

dat in het coalitieakkoord was geormerkt voor het arbeidsmarktbeleid (0,75 miljard euro) en uit de hoger dan aanvankelijk geraamde opbrengst van twee lastenverzwarende maatregelen – het schrappen van de aftrek voor buitengewone (ziekte)uitgaven en de bevriezing van de algemene heffingskorting. Al doende trekt het kabinet de voor 2010 en 2011 geprogrammeerde lastenverlichting naar voren. Over de gehele kabinetsperiode bezien valt de oorspronkelijk afgesproken lastenstijging van 7 miljard euro nu een half miljard euro lager uit. Dekking hiervoor ontbreekt – wat in strijd is met de begrotingsregels –, maar het kabinet meent compensatie te kunnen vinden in de meevallende opbrengst van een maatregel die eerst in 2011 van kracht wordt. Het gaat om een lastenverzwaring voor 65-plussers, die optreedt doordat voor deze groep de tweede tariefschijf van de inkomensheffing slechts voor driekwart wordt aangepast aan de geldontwaarding. Deze beperking van de automatische inflatiecorrectie voor oudere heffingsplichtigen met een inkomen van meer dan 31.500 euro is een wetstechnisch elegante manier om senioren stapsgewijs meer te laten bijdragen aan de financiering van de AOW.

### 3 Verticale toelichting

Na september 2007 – toen de minister van Financiën de rijksbegroting voor 2008 indiende – stroomde veel water onder de brug. De verticale toelichting die hoort bij de rijksbegroting voor 2009 geeft een cijfermatig overzicht van de budgettaire veranderingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. Om papier te sparen is zij sinds september 2004 niet langer te vinden in de miljoenennota zelf. Om kennis te kunnen nemen van de verticale toelichting dienen belangstellenden de website van het Ministerie van Financiën te raadplegen. De verticale toelichting toont – voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk – het beloop van de uitgaven en van de niet-belastingontvangsten. De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten wordt nog steeds ook in de miljoenennota zelf gerapporteerd (Tweede Kamer 2008–2009a, p. 112-117) en uitgebreider in een andere via internet toegankelijke bijlage.

De opstellers van de verticale toelichting onderscheiden drie soorten mutaties:

1. mee- en tegenvallers die in de loop van 2008 aan het licht zijn gekomen bij de uitvoering van bestaand beleid;
2. mutaties van de begrotingscijfers in de loop van 2008 als gevolg van gewijzigd beleid;
3. technische mutaties.

De laatstgenoemde categorie omvat overboekingen, desalderingen, statistische correcties en mutaties bij posten die niet onder een uitgavenkader vallen. Deze categorie blijft hier verder buiten beschouwing, evenals de mutaties bij de niet-belastingontvangsten. Dus tonen de hierna opgenomen tabel 5 (Rijksbegroting in enge zin), tabel 6 (Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt) en tabel 7 (Budgettair Kader Zorg) uitsluitend de belangrijkste mutaties bij de uitgaven, en wel voor zover het gaat om posten waarmee in een van de onderscheiden jaren ten minste 100 miljoen euro is gemoeid. Kasschuiven en wijzigingen in het kasritme worden niet gepresenteerd. Zij doen zich met name voor op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, van het Infrastructuurfonds en van het Fonds Economische Structuurversterking.

*Budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin*

De verticale toelichting op de mutaties binnen de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin laat een betrekkelijk groot aantal omvangrijke mutaties (> 100 miljoen euro) zien. Zij worden hierna besproken in de volgorde van de posten uit tabel 5. Merk op dat posten die niet rechtstreeks zijn terug te vinden in een begrotingsstaat hierbij buiten beschouwing blijven. Het gaat in het bijzonder om de posten (1) Accres Gemeentefonds/Provinciefonds, (2) Prijsbijstelling, (3) Arbeidsvoorwaarden (4) de Homogene Groep Internationale Samenwerking en (5) de Aanvullende Post Algemeen.

Bij de opstelling van de rijksbegroting voor 2009 is verondersteld dat Nederland komend jaar zal beginnen met het voldoen van rente- en aflossingsverplichtingen voor het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curacao. Voor dit doel is 140 miljoen euro opzij gezet. Voor financiële steun aan de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is nog eens 20 miljoen euro uitgetrokken. Deze meeruitgaven worden gepresenteerd als een beleidsmatige mutatie. Dit wekt enige verbazing, omdat al jaren bekend is dat Nederland te eniger tijd zou bijdragen aan de financiële sanering in de West. Hier lijkt eerder sprake te zijn van een tegenvaller dan van nieuw beleid.

Buitenlandse Zaken rekent op lagere afdrachten aan de Europese Unie, doordat de EU op basis van haar finale begroting in 2008 minder gaat uitgaven dan waarmee voordien rekening was gehouden. .

Justitie verwacht voor 2008 en 2009 een tegenvaller door de hogere instroom van asielzoekers: 16.000 in plaats van 10.500 personen. De hogere instroom valt waarschijnlijk voor een deel toe te schrijven aan een aanmoedigingseffect als gevolg van het generaal pardon, waartoe het kabinet bij zijn aantreden heeft besloten. Tegenover de tegenvaller bij de asieluitgaven staat een meevaller, doordat de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen en justitiële jeugdinstellingen achterblijft bij eerder opgestelde groeiramingen.

Binnenlandse Zaken rapporteert een tegenvaller als gevolg van de kosten van incidentele vergoedingen in de politie-CAO. Tot een bedrag van 150 miljoen euro vindt 'intertemporele' compensatie plaats via ombuigingen ten laste van de jaren 2010 tot en met 2014. Het kabinet legt zodoende een hypotheek op de toekomst, waarbij valt op te merken dat voor de jaren na 2011 nog geen bindend uitgavenkader geldt. De gevonden dekking krijgt hiermee een nogal vrijblijvend karakter.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap rapporteert een onthutsende tegenvaller bij de uitgaven voor de kinderopvang.<sup>2</sup> Het kabinet vindt allereerst dekking door de 'enveloppe kinderopvang' in te zetten (inhoud in 2011: 460 miljoen euro).<sup>3</sup> Het heeft daarnaast een pakket maatregelen samengesteld om de overschrijding (grotendeels) te dekken.

Die maatregelen bestaan onder andere uit een verhoging van de eigen bijdrage van ouders met ingang van 1 januari 2009, wijzigingen binnen de gastouderopvang en aanpassing van de maximumuurprijzen die worden gebruikt bij de berekening van de kinderopvangtoeslag.

De opbrengst van deze ingrepen loopt op tot 1180 miljoen euro tegen het einde van de kabinetsperiode. Voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden is een extra bedrag uitgetrokken dat oploopt tot 0,4 miljard euro in 2011. De opbrengst van een al ingeboekte bezuiniging bij het middelbaar beroepsonderwijs, door de



invoering van een tweede teldatum, valt tegen. De veronderstelling was dat op de tweede teldatum – in de loop van het schooljaar – flink wat minder leerlingen staan ingeschreven door de uittocht van ‘drop outs’, waardoor de mbo-instellingen minder geld zouden kunnen claimen. De uitval van scholieren blijkt echter minder groot dan gedacht. Financiën meldt een tegenvaller van 0,3 miljard euro bij de aan belastingplichtigen verschuldigde heffings- en invorderingsrente.<sup>4</sup>

Economische Zaken boekt beleidsmatig bedragen af als intertemporele compensatie bij de in 2006 gesloten subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en de in 2008 opgestartte Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). Deze mutatie wordt zeer summier toegelicht. Voor niet-ingewijden is de toelichting onbegrijpelijk. Bovendien zijn de bedragen uit de verticale toelichting niet als zodanig terug te vinden in de Memorie van Toelichting op de begroting voor 2009 van het ministerie zelf. Wel valt op dat de maximale verplichtingen die mogen worden aangegaan ter bevordering van duurzame energieopwekking eerst na 2009 weer boven het niveau van 2007 uitstijgen (Tweede Kamer, 2008–2009b, p. 66).

Voor de fusie van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) per 1 januari 2009 trekt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid extra geld uit. Deze middelen zijn overgeboekt van een al bestaande reservering bij de aanvullende posten.

De minister van Wonen, Wijken en Integratie moet een tegenvaller melden van ruim 0,2 miljard euro bij de huurtoeslag. Deze toeslag is een sinds 2006 door de Belastingdienst uitgekeerde tegemoetkoming voor huurders met in verhouding tot hun inkomen hoge woonlasten, en trad in de plaats van de vroegere huursubsidie. Als uitvloeisel van het Coalitieakkoord stelt het kabinet in 2008 en 2009 in totaal 635 miljoen euro beschikbaar voor de gefaseerde afkoop van langlopende verplichtingen aan gemeenten uit hoofde van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Nog in deze kabinetsperiode wordt een substantieel inverdieneffect zichtbaar door de vrijval van BWS-gelden die anders aan gemeenten waren uitbetaald.

De beheerder van het Infrastructuurfonds rapporteert twee beleidsmatige mutaties, waarmee in een of meer jaren meer dan 100 miljoen euro is gemoeid. Ten eerste blijkt de technische levensduur van bruggen, tunnels en andere kunstwerken korter te zijn dan aanvankelijk was verwacht. De eerstkomende jaren is in totaal een half miljard euro extra bestemd voor het aanpakken van bouwvallige in staal en beton uitgevoerde kunstwerken. Ten tweede gaat extra geld naar het Programma Hoogfrequent Spoor. Dit HPS mikt onder andere op een hogere frequentie van treinen op de drukste trajecten in de Randstad.

De vermogenspositie van de provincies is sterk. Dit is ook politici in Den Haag niet ontgaan. Vrijwel alle politieke partijen speelden in hun meest recente verkiezingsprogramma middelen vrij via een korting op de afdracht van het Rijk aan het Provinciefonds. Dit idee vond zijn weg naar het Coalitieakkoord: in de periode 2009-2011 zou ieder jaar 200 miljoen euro op de afdracht worden gekort. Deze korting wordt teruggedraaid, nadat vertegenwoordigers van het Rijk en de provincies een bestuursakkoord hadden gesloten, waarbij is vastgelegd dat de provincies uit hun eigen middelen voor 600 miljoen euro activiteiten financieren die passen binnen de prioriteiten van het kabinet.

Tabel 5. Uitgavenmutaties Rijksbegroting in enge zin (miljoen euro)

begrotingsstaat	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
IV	<i>Koninkrijksrelaties</i>					
	Begrotingssteun Ned. Antillen				140	–
V	<i>Buitenlandse Zaken</i>					
	Afdracht aan Europese Unie			–377	–833	–
VI	<i>Justitie</i>					
	Asielbeleid			126	112	84
	Capaciteit gevangenis e.d.			–64	–90	–123
VII	<i>Binnenlandse Zaken</i>					
	Cao-politie			116	56	–30
VIII	<i>OC en W</i>					
	Kinderopvang			825	1322	1486
	Leraren			–19	182	403
	Teldatum mbo			0	114	114
IXB	<i>Financiën</i>					
	Heffings- en invorderingsrente			300	300	0
XIII	<i>Economische Zaken</i>					
	Intertemporele compensatie MEP/SDE			–246	–112	–61
XV	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>					
	Taakstelling fusie UWV/CWI			107	134	40
XVIII	<i>Wonen, Wijken en Integratie</i>					
	Huurtoeslag			209	184	205
	Afkkoop woninggebonden subsidies			90	545	
	Vrijval door afkoop van subsidies			0	–16	–147
A	<i>Infrastructuurfonds</i>					
	Levensduur kunstwerken			0	50	100
	Hoogfrequent spoor			30	90	150
C	<i>Provinciefonds</i>					
	Terugdraaien uitname door Rijk			0	200	200

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 48-114

#### *Budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt*

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) laat in verhouding omvangrijke mutaties zien. Zij worden hierna besproken in de volgorde van de posten uit tabel 6.

Met ingang van 2006 is de verplichte werknemersverzekering tegen het risico van loonderving door langdurige arbeidsongeschiktheid grondig herzien. De uitgewoone Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is toen vervangen door de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).<sup>5</sup> Sindsdien ontvangen personen die voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn bevonden (nieuwe gevallen) geen uitkering meer. Van de instroom in de WIA stroomt het grootste deel door naar de Werkhervattingsregeling voor Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Een klein deel van de WIA-instroom valt definitief uit en ontvangt een uitkering krachtens de Inkomensvoorziening voor Volledig en duurzaam Arbeidsgeschikten (IVA). Het kost beleidsmakers in Den Haag duidelijk nog moeite om de budgettaire gevolgen van deze stelselwijziging scherp op het netvlies te krijgen. De uitgaven voor IVA en WGA vallen naar de huidige inzichten lager uit; zie de bovenste twee regels van tabel 6. De WAO-

uitgaven komen daarentegen hoger uit (regel 3). Per saldo is sprake van een meevaller die tegen het einde van de kabinetsperiode is opgelopen tot 0,3 miljard euro. Ambtelijk Den Haag is kennelijk niet helemaal gerust op dit cijfer. "Omdat het om een nieuwe regeling gaat met een vooralsnog klein maar uitdijend bestand zijn de ramingen nog gevoelig voor fluctuaties in de instroom" (Ministerie van Financiën, 2008, p. 94 en 96).

De grootste tegenvaller doet zich voor bij de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (regel 4). De Wajong is een inkomensvoorziening voor personen die op hun zeventiende verjaardag ten minste voor 25 procent arbeidsongeschikt waren verklaard.<sup>6</sup> De Wajong-uitkering loopt vanaf 18 jaar en duurt in principe totdat de ontvanger 65 jaar wordt. Zij bedraagt voor een volledig arbeidsongeschikte Wajong'er driekwart van het wettelijk minimumloon. In totaal ontvangen nu meer dan 175 duizend personen een Wajong-uitkering. Zij zijn vrijwel zonder uitzondering volledig arbeidsongeschikt verklaard. De instroom ligt boven de 15 duizend personen per jaar en neemt nog steeds toe. Omdat de uitstroom uit de Wajong beperkt is, leidt de aanzwellende instroom tot steeds hogere uitkeringslasten. Het kabinet hoopt de instroom vanaf 2009 op het huidige hoge niveau te stabiliseren. In de Wajong gaat voor nieuwkomers een andere aanpak gelden, waarbij meer nadruk komt te liggen op het benutten van de (resterende) arbeidsmogelijkheden. Op latere leeftijd (27 jaar) kan dan een definitieve beoordeling plaatsvinden over eventueel blijvende toepassing van de Wajong (Tweede Kamer, 2008–2009c, p. 15). Ondanks zulke voornemens lijkt er bij deze open-einderegeling op middellange termijn sprake te zijn van onverminderd grote budgettaire risico's.

Werkgevers zijn verplicht het loon van hun zieke werknemers tot twee jaar lang door te betalen. Zwangeren en flexwerkers ontvangen bij ziekte echter een uitkering ten laste van het 'vangnet' van de Ziektewet. De uitgaven voor deze regeling vallen onder andere hoger uit door een groter dan verwacht aantal flexwerkers.

Op grond van de door het CPB voorziene vertraagde economische groei is het geraamde aantal werklozen naar boven bijgesteld, bij een voor 2009 met 0,2 miljard euro opgetrokken uitgavenpeil. Opvallend is dat deze bijstelling kennelijk niet is geëxtrapoleerd naar latere jaren. Bij de huidige, aanzienlijk somberder vooruitzichten voor de economische ontwikkeling in de nabije toekomst tekent zich bij deze post een omvangrijke tegenvaller af. Aandacht verdient dat deze onder het uitgavenplafond van de budgetdisciplinesector SZA moet worden 'verschmerzt', wat niet eenvoudig zal zijn. In de achter ons liggende periode zorgde de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid voor omvangrijke meevallers bij de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, die voor een deel zijn gebruikt als compensatie voor overschrijdingen van het BKZ; zie tabel 4. De kans op een spiegelbeeldige ontwikkeling – waarbij tijdens de op handen zijnde recessie meevallers bij het BKZ beschikbaar komen om de overschrijding van het uitgavenkader SZA goed te maken – lijkt miniem te zijn. Om ontvangers van een AOW-uitkering er niet in koopkracht op achteruit te laten gaan, is de tegemoetkoming voor deze groep vanaf 2009 op jaarbasis met 83 euro bruto verhoogd. Dit noopt tot een hogere rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds.

Een mogelijke meevaller ligt ten slotte in de lijn der verwachting bij de reservering van incidentele middelen voor maatregelen die verband houden met aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie (de zogeheten commissie-Bakker).

Tabel 6. *Uitgavenmutaties Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (miljoen euro)*

	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
Arbeidsongeschiktheid (IVA)	- 90	-163	- 243			
Arbeidsongeschiktheid (WGA)	-60	-133	-182			
Arbeidsongeschiktheid (WAO)	167	171	145			
Hogere uitgaven Wajong	67	124	253			
Vangnet Ziektewet	152	180	178			
Werkloosheidswet	-30	196	-61			
Koopkrachtreparatie ouderen				0	230	245
Reservering Cie-Bakker					193	
Diversen	0	1	-228	-322	-65	80
Totaal	206	376	-129	-322	358	325

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 93

#### *Budgetdisciplinesector Budgettair Kader Zorg*

Actuele cijfers over uitgaven, bouwprogramma en kapitaallasten van zorgaanbieders en instellingen in de gezondheidszorg duiden voor de jaren 2008 en 2009 op tijdelijke meevallers; zie de bovenste regel van tabel 7. In latere jaren treedt bij deze posten een inhaaleffect op en worden tegenvallers voorzien ten opzichte van de ramingen uit september 2007. Tevens blijken de zorgkantoren – die de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uitvoeren – in oudere jaren verplichtingen te zijn aangegaan, die nog niet tot betalingen hebben geleid. Omdat die betalingen in 2008 alsnog plaatsvinden, is sprake van een incidentele tegenvaller van iets meer dan 200 miljoen euro; zie tabel 7, regel 2.

Veruit de belangrijkste beleidsmatige mutatie heeft betrekking op de uitgaven voor het persoonsgebonden budget (pgb).<sup>7</sup> Het in 1994 geïntroduceerde pgb heeft de vorm van een vanuit de collectieve sector verstrekte geldsom, die de zorggebruiker naar eigen inzicht mag besteden om in zijn zorgbehoefte(n) te voorzien. Zij of hij mag dus ook betalen voor hulp van burens en familie, die vroeger min of meer vanzelfsprekend om niet werd verleend ('mantelzorg'). De oorspronkelijke bedoeling van de regeling was vooral om cliënten grotere keuzevrijheid te geven. Betaalde informele hulp is bovendien goedkoper dan zorg die wordt verleend door professionals. De bij de invoering van het pgb verwachte 'substitutie' van dure zorg door betaalde informele hulp bleef echter uit. De voor het pgb uitgetrokken middelen hadden een aanzuigende werking en resulteerden slechts in een hoger niveau van de collectief gefinancierde zorgconsumptie. De uitgaven voor deze open-einderegeling zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen – mede als gevolg van diverse versoepelingen. Op dit moment telt de regeling ongeveer 100 duizend gebruikers. Voor 2008 waren de uitgaven aanvankelijk geraamd op 1,75

miljard euro. Op basis van nieuwe cijfers heeft het kabinet besloten het plafond voor de pgb-uitgaven voor dit jaar met 50 mln euro op te hogen. Voor 2009 is het uitgavenplafond met ruim 0,4 miljard euro opgerekt. Voor 2011 bedraagt de opwaartse bijstelling zelfs 860 miljoen euro; zie tabel 7, regel 3. Onduidelijk is waarom het Ministerie van Financiën deze aanpassing onder de beleidsmatige mutaties rangschikt. De regeling zelf is immers niet veranderd. Veeleer lijkt daarom sprake te zijn van een tegenvaller, waarin het kabinet berust.

Compensatie wordt hoofdzakelijk gezocht door striktere indicatie voor drie thans via de AWBZ gefinancierde zorgfuncties – (1) ondersteunende begeleiding, (2) activerende begeleiding en (3) behandeling. Deze functies worden vervangen door een nauwere afbakening van de functies begeleiding en behandeling die in de toekomst nog voor vergoeding ten laste van de AWBZ in aanmerking komen. Op begeleiding bestaat vanaf volgend jaar uitsluitend aanspraak bij ernstig verlies van de regie over het eigen leven, of bij een invaliderende aandoening of beperking. Tegen het einde van de lopende kabinetsperiode zou deze ingreep een besparing van bijna 0,8 miljard euro moeten opleveren; zie tabel 7, regel 6. Om twee redenen is de kans klein dat deze budgettaire doelstelling wordt gehaald. Ten eerste zal de versobering van de regeling op veel verzet stuiten bij de bevolking en haar gekozen volksvertegenwoordigers, wanneer de draagwijdte van de aangestipte maatregelen ten volle duidelijk wordt, ook al is voorzien in een compensatieregeling waarmee in 2011 naar schatting 150 miljoen euro is gemoeid. Ten tweede trekt de versobering van de AWBZ een zware wissel op de 'poortwachters' van de regeling: de medewerkers van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Zij beoordelen in welke mate aanvragers voor de regeling in aanmerking komen. Het CIZ en de 32 zorgkantoren (met een regionaal monopolie) aan wie de uitvoering van de AWBZ is toevertrouwd ervaren geen prikkels om te investeren in doelmatige zorgverlening. Eerder is het tegendeel het geval, omdat bereikte besparingen terugvloeien in de algemene kas, terwijl de kosten ten laste komen van het eigen budget. Hierdoor ontbreekt elke financiële prikkel om bij de indicatiestelling strikt te werk te gaan.<sup>8</sup> Omdat het CIZ wordt overspoeld door werkzaamheden die verband houden met de herindicering van lopende gevallen, treedt volgend jaar in elk geval een omvangrijk besparingsverlies van 164 miljoen euro op; zie tabel 7, regel 5.

Minister Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beoogt overschrijding van het BKZ tevens te voorkomen door het verzekerde pakket van de voor iedere ingezetene verplichte basisverzekering tegen ziektekosten uit te dunnen. Slaap- en kalmeringsmiddelen worden uit het basispakket gelicht, terwijl de voorwaarden bij de verstrekking van cholesterolverlagers worden aangescherpt. De beoogde opbrengst van deze ingrepen loopt op tot bijna 0,2 miljard euro in 2011. Ook nu hangt realisatie van de budgettaire doelstelling af van de medewerking van zorgaanbieders in het veld, dit keer van de huisartsen. Hun coöperatie is niet bij voorbaat verzekerd.

In totaal wordt door het saldo van mee- en tegenvallers en door beleidsmatige mutaties voor 2009 nu een stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven van bijna een half miljard euro geraamd. Zij wordt evenwel meer dan goedgemaakt door technische mutaties ten belope van driekwart miljard euro.<sup>9</sup> Daarmee kan de sector de veronderstelde bijdrage leveren aan de budgetdiscipline; zie de onderste regel van tabel

3. Het kabinet schaatst hier echter op flinterdun ijs, aangezien de realisatie van de grootste ingeboekte ombuigingen in hoge mate afhangt van collaboratie vanuit het veld.

Tabel 7. *Uitgavenmutaties Budgettair Kader Zorg (miljoen euro)*

	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
Doorwerking zorguitgaven 2007	-152	-105	127			
Nagekomen betalingen van zorgkantoren	207	0	0			
Persoonsgebonden budget				56	413	860
Versoberingen in de AWBZ						
• besparingsverlies door vertraging					164	
• minder ondersteuning/begeleiding					-55	-776
• compensatie					50	150
Slaapmiddelen/cholesterolverlagers					-102	-167
Diversen	0	0	0	77	113	146
Totaal	-55	-105	127	133	583	213

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 103

#### 4 Belastinguitgaven

Behalve via regelgeving en weinig krachtige beleidsinstrumenten zoals voorlichting en advies, kan de overheid proberen haar doelstellingen te bereiken door financiële instrumenten in te zetten. Denk aan garanties, leningen tegen zachte voorwaarden, subsidies in de vorm van directe uitgaven ten laste van de begroting en belastinguitgaven. In het laatste geval heeft de subsidie de vorm van een belastingvermindering. Zij kan vorm krijgen via een vrijstelling of aftrekpost – faciliteiten die de heffingsgrondslag eroderen – dan wel via een verlaagd tarief. In de miljoenennota worden belastinguitgaven gedefinieerd als: overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet (Tweede Kamer 2008–2009a, p. 120). Zulke fiscale tegemoetkomingen kunnen worden gezien als alternatief voor subsidies die rechtstreeks ten laste van de begroting komen. Belastingbetalers zijn met een belastingvermindering van 1000 euro immers evenveel gebaat als met een rechtstreekse subsidie tot hetzelfde bedrag.

Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur van een belastingwet, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, eruitziet. Zo vormen de bestaande fiscale faciliteiten in de inkomensheffing<sup>10</sup> ten gunste van de eigen woning en van pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. Zij merken in het algemeen (veel) meer tegemoetkomende wettelijke regelingen aan als onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Kiest de wetgever voor subsidiëring van gezinnen of bedrijven via de fiscus, dan heeft dit – naast schade die wordt berokkend aan de eenvoud en de begrijpelijkheid van de belastingwetten – twee duidelijke bezwaren. Ten eerste heeft het parlement geen

controle op de omvang van de subsidie, omdat belastinguitgaven niet vooraf aan goedkeuring van de begrotingswetgever zijn onderworpen. De reden is dat van tevoren niet bekend is hoeveel gebruik van de faciliteit zal worden gemaakt. Het budgettaire offer is begrepen in de lagere, uiteindelijke gerealiseerde opbrengst van de belasting. Door het bestaan van belastinguitgaven voldoet de rijksbegroting dus niet aan de eis van volledigheid: ten onrechte worden fiscale subsidies niet jaarlijks betrokken bij de integrale afweging vooraf van overheidsuitgaven voor uiteenlopende bestemmingen. Ten tweede hebben belastinguitgaven bij een progressief tarief als effect dat het subsidiebedrag toeneemt naarmate mensen een hoger inkomen hebben. Met zo'n subsidietabel zal het parlement niet snel instemmen wanneer de subsidieuitgaven rechtstreeks ten laste van de begroting komen.

Wordt een fiscale regeling aangemerkt als belastinguitgave, dan dient zij regelmatig kritisch te worden getoetst aan de eisen die in het algemeen aan subsidies mogen worden gesteld. Zo'n toetsing kan de vanzelfsprekendheid van door velen gekoesterde aftrekposten en vrijstellingen aantasten. De fiscale behandeling van de eigen woning dient hier ter illustratie. Omdat eigenaar-bewoners de betaalde hypotheekrente kunnen aftrekken, terwijl zij slechts een bescheiden (verondersteld) rendement van 0,55 procent van de WOZ-waarde<sup>11</sup> wegens woongenot bij hun inkomen hoeven te tellen, derft de schatkist jaarlijks meer dan 10 miljard euro. Economen zien deze regeling als een subsidie ten gunste van eigenwoningbezitters. Veel fiscalisten zijn daarentegen van opvatting dat eigenaar-bewoners geen subsidie ontvangen, omdat de renteaftrek – zolang de eigen woning als bron van inkomen wordt behandeld – past in de primaire structuur van de inkomensheffing.<sup>12</sup>

De *Miljoenennota 1999* bevatte voor het eerst een overzicht van de belastinguitgaven die zijn belichaamd in de inkomensheffing en de vennootschapsbelasting. Sinds de *Miljoenennota 2003* wordt dit overzicht aangevuld met een opsomming van de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Bij de opstelling van deze overzichten overheerst de fiscaal-jurische invalshoek. Anders gezegd, economen missen daarin enkele belangrijke tegemoetkomingen, in het bijzonder die voor de eigen woning en pensioensparen (De Kam 2007, p. 90). Bijlage 5 van de *Miljoenennota 2009* bevat een noviteit en brengt voor het eerst enkele van deze regelingen in kaart. Zij mogen evenwel geen belastinguitgaven heten, maar worden aangemerkt met de voor belanghebbenden minder bedreigende term 'inkomstenbeperkende regelingen'. Tabel 8 toont het belang van deze regelingen en van de traditioneel afgebakende belastinguitgaven in 2009.



Tabel 8. *Belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen, 2009 (miljard euro)*

Belastinguitgaven via belastingen op inkomen, winst en vermogen	6,7
Belastinguitgaven via de kostprijsverhogende belastingen	5,5
Inkomstenbeperkende regelingen:	
• Eigen woning	10,2
• Pensioenen	10,7

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), p. 121, 124-125

De rapportage van de bedragen die zijn gemoed met inkomensbeperkende maatregelen is hopelijk de eerste stap op weg naar een evenwichtiger beoordeling en periodieke kritische toetsing van zulke fiscale regelingen. Overigens verklaart het coalitieakkoord de fiscale behandeling van de eigen woning voor de duur van deze kabinetsperiode tot een onbespreekbaar taboe. En het in het Belastingplan 2008 vervatte voornemen om de fiscale faciliteit voor de opbouw van aanvullend pensioen over de gehele linie af te toppen is tijdens de parlementaire behandeling uitgeruild tegen de fiscale aanpak van 'excessieve' gouden handdrukken en van in nauwomschreven gevallen te royaal geachte pensioenregelingen.

## 5 Enkele conclusies

Het begrotingsbeeld dat oprijst uit de *Miljoenennota 2009* ligt in stukken als gevolg van de wereldwijde financiële crisis die zich ontrolde in de eerste zes weken na de Derde Dinsdag van september.

Bij gebrek aan meer actuele cijfers is in onderdeel 2 noodgedwongen volstaan met een samenvatting van de begroting voor 2009 die het kabinet op 16 september jongstleden bij de volksvertegenwoordiging heeft ingediend.

In onderdeel 3 krijgt de verticale toelichting op de begroting aandacht. De verticale toelichting die hoort bij de rijksbegroting voor 2009 geeft een cijfermatig overzicht van veranderingen die zich sinds de indiening van de begroting voor 2008 hebben voorgedaan. De bespreking blijft beperkt tot mutaties van 100 miljoen euro en meer.

Grote uitgavenstijgingen – door tegenvallers of bijgesteld beleid – treden op bij vier voor toetsing aan het uitgavenkader relevante open-einderegelingen:

- de huurtoeslag;
- de uitkering voor jonggehandicapten (Wajong);
- het persoonsgebonden budget; en
- de kinderopvangtoeslag.

Door de twee laatst opgesomde regelingen kopen ouders met jonge kinderen en mensen met zorgbehoeften tegenwoordig massaal diensten in die tot enkele jaren geleden vaak zonder financiële vergoeding door burens of familieleden werden verleend. Door gewijzigde regels van de overheid is veel van deze 'mantelzorg' inmiddels gemonetariseerd, waarbij belasting- en premiebetalers voor de rekening opdraaien. Het kabinet heeft maatregelen afgesproken om de schade voor de schatkist te beperken. Onzeker is vooralsnog hoe effectief de bedoelde maatregelen zullen zijn.

Ten slotte is in onderdeel 4 gesignaleerd dat het kabinet morrelt aan de definitie van belastinguitgaven. Dit begrip doelt op subsidies die de overheid verstrekt via

aftrekposten, vrijstellingen en verlaagde tarieven in belastingwetten. Dit jaar besteden de opstellers van de miljoenennota voor het eerst ook aandacht aan belastingopbrengst die de overheid derft door de fiscale behandeling van de eigen woning en van pensioensparen, al mogen de impliciete subsidies (nog?) geen belastinguitgaven heten. De nieuwe, bredere aanpak zet de deur op een kier voor een kritischer beoordeling van de fiscale begeleiding van het eigenwoningbezit en de pensioenvoorziening.

Flip de Kam

*(bijdrage afgesloten per 23 oktober 2008)*

\*Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

## LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB document No 151, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Douven, R.C.M.H., E.S. Mot en C. Folmer (2004), *Momentopname van de AWBZ. Een analyse van de sterke en zwakke punten*, CPB document No 54, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jeurissen, P.P.T., W.G.M. van der Kraan en P. Vos (2008), Het persoonsgebonden budget, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 201-213.
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?* Amsterdam: Mets & Schilt.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2008), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Ministerie van Financiën (2008), *Bijlagen bij de Miljoenennota 2009* (www.minfin.nl).
- Suijker, Frans (2007), *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, CPB document No 156, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2009), 31 700, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting*, 31 700 hoofdstuk XIII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting*, 31 700 hoofdstuk XV, nr. 2.

<sup>1</sup> Zo ontvangt de staat een vergoeding van minimaal 8,5 procent over de lening van 10 miljard euro die in de vorm van een soort converteerbare obligaties op 20 oktober 2008 aan ING is verstrekt (mits ING dividend uitkeert), terwijl de schatkistbewaarder dit geld leent tegen 2 à 3 procent. De positieve rentemarge van ten minste een half miljard euro per jaar is goed nieuws voor de belastingbetalers. Daar staat tegenover dat de staat risico loopt op de verstrekte lening.

<sup>2</sup> Het is merkwaardig dat deze uitgaven worden gevoteerd via de begroting van het Ministerie van OC en W. Meer voor de hand zou het liggen de middelen voor de kinderopvang beschikbaar te stellen via de begroting van de minister voor Jeugd en Gezin (begrotingsstaat XVII).

<sup>3</sup> Deze post ontbreekt in tabel 5, omdat m.i. geen sprake is van een beleidsmutatie. De middelen uit de enveloppe waren immers al beschikbaar voor de kinderopvang.

<sup>4</sup> Anderzijds wordt onder de niet-belastingontvangsten van Financiën een extra opbrengst van de door belastingplichtigen verschuldigde heffings- en invorderingsrente van 0,2 miljard euro opgevoerd.

<sup>5</sup> Voor al lopende gevallen bleef de WAO gelden.

<sup>6</sup> Suijker (2007) analyseert de vermoedelijke oorzaken van de sterke groei van het aantal ontvangers van een Wajong-uitkering. Tevens onderzoekt hij mogelijkheden om het beroep op de regeling in te dammen.

<sup>7</sup> Jeurissen e.a. (2008) bespreken de historie en de praktijk van het persoonsgeboden budget.

<sup>8</sup> Zie: Douven e.a. (2004).

<sup>9</sup> Hoewel technische mutaties in dit artikel buiten beschouwing blijven, worden zij hier kort toegelicht voor zover zij het BKZ betreffen. Deze mutaties houden hoofdzakelijk verband met de vervanging van de buitengewone-uitgavenregeling in de inkomstenbelasting door directe uitkeringen aan aanspraakmakers. Een en ander is geregeld in de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Hiervoor was al bijna 1 miljard euro gereserveerd en dit bedrag wordt nu afgeboekt onder het kader. Het voor vervanging van de buitengewone-uitgavenregeling beschikbare bedrag is buitendien met een kwart miljard euro verlaagd, doordat de Tweede Kamer instemde met een motie van CDA-fractie leider Van Geel c.s.

<sup>10</sup> De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.

<sup>11</sup> WOZ = Wet onroerende zaken.

<sup>12</sup> Het fictieve rendement op vermogen dat is vastgelegd in de eigen woning (0,55 procent) steekt schril af tegen de fictieve opbrengst van vermogensbestanddelen die worden belast in box 3 (4 procent). Sommige fiscalisten zullen meegaan in de redenering dat de bevoordeling van de eigen woning is gelegen in de (te) lage bijtelling wegens woongenot van 0,55 procent.

## Het kabinet strandt bij het eerste spoor

*H. Nijboer en K.P. Goudswaard\**

### Samenvatting

In de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken wordt voort gemaakt met de snelle winsten die te behalen zijn op het gebied van de arbeidsparticipatie. Structurele ingrepen die de arbeidsmarkt op de middellange en lange termijn toerusten om te reageren op de vergrijzing en een dynamischer economie worden niet genomen. Het kabinet houdt halt bij het eerste station. Het is de vraag of tijdig de bakens worden verzet.

In dit artikel schetsen de auteurs de belangrijkste maatregelen die de regering in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken aankondigt. Deze maatregelen bezien zij in het licht van de adviezen van de Commissie Arbeidsparticipatie (in het vervolg de Commissie Bakker genoemd). Vervolgens gaan zij in op kritiek van verschillende zijden op de focus op een hogere arbeidsparticipatie. Hoewel deze voor een deel houtsnijden, blijven maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen gewenst. Geconcludeerd wordt dat het kabinet kiest om de, makkelijke, korte-termijnmaatregelen te nemen, maar dat de structurele besluiten voor de lange termijn thans worden gemedend.

Trefwoorden: Rijksbegroting, Sociale Zaken, arbeidsmarkt.

### 1 Kabinetsvoorstellen

De begroting van het kabinet benadrukt de politieke wens om te komen tot een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie. Daarbij refereert het kabinet nadrukkelijk aan het rapport van de Commissie Bakker. Deze commissie onderscheidt vier argumenten om te pleiten voor een hogere arbeidsparticipatie. Ten eerste de concurrentiepositie: er dienen zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende mensen te zijn voor onze bedrijven om concurrerend te blijven in de mondiale economie. In de tweede plaats zijn meer mensen nodig om te voldoen aan de verwachte arbeidsvraag in de publieke sector. Onderwijs en zorg zullen de komende decennia veel nieuwe arbeidskrachten nodig hebben. De publieke dienstverlening komt onder druk als deze niet beschikbaar komen. Ten derde dient inactiviteit van mensen te worden voorkomen. Deze kan zich ook voordoen in een krappe arbeidsmarkt. Tot slot is een hogere participatie noodzakelijk om sociale voorzieningen betaalbaar te houden. De inactieven/actievenratio zal stijgen en bij de huidige financieringsverdeling leidt dat tot een grotere belasting- en premiedruk voor werkenden. Voor de lange termijn voorziet de Commissie Bakker grote tekorten op de arbeidsmarkt als gevolg van de daling van de potentiële beroepsbevolking met zo'n 10 procent. Zo kan er in 2040 een arbeidstekort van minstens 700.000 mensen ontstaan. Het kabinet kiest – in navolging van de SER – voor een participatiedoelstelling van 80 procent in 2016. Dat betekent dat tot dat jaar ongeveer 400.000 extra mensen op de arbeidsmarkt moeten worden ingeschakeld.<sup>1</sup> Verschillende groepen mensen worden dan

ook verleid met de wortel en geprikkeld met de stok om meer arbeid aan te bieden dan voorheen. Het kabinet zet voor diverse groepen de volgende instrumenten in.

### *Deeltijders*

Het uitbreiden van bestaande deeltijdbanen kan substantieel bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. Hiertoe voert het kabinet de inkomensafhankelijk combinatiekorting in (IACK). Deze korting richt zich op de minst verdienende (doorgaans in deeltijd werkende) partner. De korting loopt op met het inkomen van de minst verdienende partner, zodat uitbreiding van een deeltijdbaan extra loont. De korting bedraagt minimaal 770 en maximaal 1.765 euro per jaar. Het budget voor deze faciliteit is ruim 500 miljoen euro. De IACK komt in plaats van de Aanvullende combinatiekorting die weliswaar deeltijdarbeid stimuleerde, maar niet opliep met het inkomen. Eenzelfde problematiek ligt voor bij het anders vormgeven van de kinderopvangtoeslag. Het kabinet overweegt het voorstel van de Commissie Bakker om de toeslag te baseren op het inkomen van de meest verdienende partner (in plaats van het verzamelinkomen, zoals tot op heden) over te nemen. Het wil echter eerst de participatie-effecten nader bezien. Dit lijkt terecht. Nijboer en Versantvoort (2008) concluderen dat de voorgestelde wijziging wel eens kan leiden tot minder participatie. Twee beslissingen zijn relevant. Ten eerste de beslissing om het aantal gewerkte uren uit te breiden. Deze hangt samen met de marginale druk op een extra uur werken. Ten tweede de toe- of uittreedbeslissing, welke afhankelijk is van de gemiddelde lastendruk. Het baseren van de kinderopvangtoeslag op het inkomen van de meest verdienende partner kan bij een relatief scheve verdeling van het inkomen binnen het huishouden (bijvoorbeeld als de man meer verdient dan de vrouw) juist leiden tot specialisatie en daarmee het uittreden van een partner uit de arbeidsmarkt. De vraag is dan welk effect overheerst. De auteurs concluderen dat een deugdelijke en overtuigende argumentatie ontbreekt voor een aanpassing van de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag. Het is verstandig dat het kabinet in het licht van de participatiedoelstelling dit voorstel nog eens nader onderzoekt.

Ook buiten het belastingsysteem wordt uitbreiding van het aantal te werken uren gestimuleerd. Onder andere door instelling van de Taskforce deeltijd plus, het stimuleren van de introductie van flexibeler werktijden, bredere scholen en het faciliteren van de combinatie werk en zorgen. Hierbij zij wel opgemerkt dat de voornemens van het kabinet in deze ietwat gratis zijn daar de implementatie op dit gebied bij werkgevers en werknemers ligt.

Nadelig voor de arbeidsparticipatie van deeltijders is de versobering van de kinderopvangtoeslag. Een extra uur werken voor deeltijders betekent doorgaans dat de marginale druk extra wordt verhoogd door het inkomensafhankelijke element ervan. Vanuit de totale participatiedoelstelling valt echter toch veel te zeggen voor het aan banden leggen van de extra overheidsuitgaven aan kinderopvang. Het CPB heeft er in de Macro Economische Verkenning 2009 op gewezen dat de baten van extra subsidies aan kinderopvang niet meer op lijken te wegen tegen de (participatie)verstoringen die gepaard gaan met de belastingen die daarvoor moeten worden opgebracht. Een

jojobeleid op dit punt zoals afgelopen jaren is gevoerd, draagt echter ook niet bij aan het nemen van verantwoorde participatiebeslissingen in huishoudens.

### *Ouderen*

Eén van de meest in het oog springende voorstellen van het kabinet is de toekenning van een doorwerkbonus voor ouderen. Deze begint met 5 procent van het bruto inkomen in het (gehele) jaar waarin de werknemer 62 wordt en loopt in twee jaar op van 7 tot 10 procent. Vanaf het jaar waarin men 65 (67) wordt, bedraagt de bonus 2 (1) procent. De bonus geldt alleen boven een inkomen van 8.867 euro, zodat alleen een substantiële arbeidsparticipatie wordt gesubsidieerd. Het inkomen waarover de bonus wordt uitgekeerd is gemaximeerd op 54.776 (het einde van de derde schijf), zodat de maximale doorwerkbonus 4.591 euro per jaar bedraagt. Deze wordt uitgekeerd in de vorm van een heffingskorting en komt dus neer op maximaal ruim 383 euro netto in de maand.

Werkgevers worden gestimuleerd om oudere uitkeringsgerechtigden aan te nemen. Zij krijgen drie jaar lang een premiekorting van 6.500 euro als zij een 50-plusser aannemen, die voorheen een uitkering genoot. Tevens wordt een premiekorting toegekend van 2.750 euro per jaar voor elke oudere die tussen het 62<sup>e</sup> en het 64<sup>e</sup> levensjaar in dienst is. Ook beziet het kabinet of voor langdurig werklozen van 55 jaar en ouder een no-risk polis kan worden geïntroduceerd, om de reserves van werkgevers in verband met het ziekterisico weg te nemen.

De laatste maatregel om langer werken te stimuleren is de flexibilisering van de leeftijd, waarop de AOW ingaat. Men kan kiezen tussen het 65<sup>e</sup> en het 70<sup>e</sup> jaar, waarbij elk jaar latere ingang 5 procent extra oplevert. Ook kan deeltijd-AOW worden genoten. Het is overigens de vraag of deze maatregel aantrekkelijk genoeg is vormgegeven. In plaats van uitstel kan de AOW immers ook op een deposito worden gezet, met minstens hetzelfde rendement. In de media is erop gewezen dat ook het incasseren van de AOW en het kopen van een lijfrente meer kan opleveren dan het uitstel. Hetgeen een impliciete straf betekent voor degene die de AOW later laat ingaan. Dat kan de bedoeling niet zijn. Het is verstandig om te kiezen voor een actuariael faire compensatie voor het uitstel. Deze past bij de kabinetsambitie en is per definitie budgettair neutraal. Het effect op de participatie zal echter niet groot zijn.

### *Generieke maatregelen*

De Commissie Bakker stelt dat er ongeveer 900.000 mensen zijn die wel willen werken, maar nu geen werk hebben. Ongeveer de helft van hen ontvangt geen uitkering (de zogenaamde nuggers). Het kabinet is van mening dat deze mensen gestimuleerd moeten worden om te participeren. Hiertoe introduceert zij een inkomensafhankelijke arbeidskorting (IAK). Deze korting is hoger naarmate het inkomen toeneemt en vergt 165 miljoen euro. Voorts wordt de stok gehanteerd. De mogelijkheid om de algemene heffingskorting door kostwinners over te dragen aan partners wordt in 15 jaar afgebouwd met 6,67 procent per jaar. De aanrechtsubsidie is dan in 2023 van de baan. Dat is overigens naar ons oordeel een nogal lange afbouwperiode, mede gelet op het feit dat de tekorten op de arbeidsmarkt zich nu al voordoen.

De budgetten die gemeenten krijgen voor re-integratie, scholing en inburgering worden gebundeld in een participatiebudget. Op deze wijze wordt gemeenten meer beleidsvrijheid gegeven, zodat zij beter kunnen inspelen op de specifieke lokale behoeftes. Voor mensen die langdurig in een uitkeringssituatie verkeren, neemt het kabinet extra maatregelen. De begeleiding van jonggehandicapten die gebruik maken van de Wajongregeling wordt geïntensiveerd. Voorts krijgt het UWV de mogelijkheid om een loonkostensubsidie van maximaal de helft van het minimumloon beschikbaar te stellen voor het in dienst nemen van werknemers, die langer dan een jaar WW hebben ontvangen en/of jonger zijn dan 50 jaar en gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn.

Ten slotte ligt er een wetsvoorstel Investeren in Jongeren, dat voorziet in een leer/werkplicht voor jongeren van 18 tot 27 jaar. Dat betekent dat deze groep in beginsel geen recht meer heeft op een bijstandsuitkering.

#### *Kwaliteit van het arbeidsaanbod*

Hoewel door velen voorzien wordt dat er de komende decennia een voortdurende krapte op de arbeidsmarkt zal bestaan, betekent dat niet dat iedereen dan zonder meer in staat zal zijn om optimaal bij te dragen aan de productie in Nederland. Het is nodig dat de gevraagde samenstelling en kwaliteit van arbeid overeenkomt met het aanbod. Een leven lang leren en het ondersteunen van transitie op de arbeidsmarkt is hiervoor van groot belang. Het kabinet stelt dat het een belangrijke rol ziet voor de sociale partners om een leven lang leren en het veranderen van baan en/of werkinhoud verder vorm te geven. Eigenlijk gooit zij hiermee de verantwoordelijkheid voor, alsmede de verdere uitwerking van de voorstellen van de Commissie Bakker, over de schutting. Wel wil het kabinet een persoonsgebonden scholingsbudget introduceren, maar het is niet duidelijk op welke wijze. Voorts is onduidelijk of en hoe zich dit verhoudt tot de voorstellen van de Commissie Bakker.

## **2 Advies Commissie Bakker**

De Commissie Bakker koos ervoor om in haar advies bij te dragen aan een paradigmaverschuiving in discussies over de sociale zekerheid. Was de focus in het verleden voornamelijk gericht op het creëren van zoveel mogelijk werkgelegenheid, nu legt de Commissie de nadruk op oplossingsrichtingen voor het probleem van een tekort aan arbeidskrachten. Opdracht van de Commissie was voorstellen voor de korte en lange termijn te doen om de arbeidsparticipatie te bevorderen alsmede voorstellen om de kwalitatieve matching van de arbeidsmarkt te verbeteren.

Om de arbeidsparticipatie te bevorderen stelt de Commissie een aanpak door middel van drie sporen voor.

#### *Eerste spoor*

Ten eerste dienen er korte termijn maatregelen te worden genomen, die de arbeidsparticipatie vergroten. De meeste van deze 'quick wins' worden door het kabinet overgenomen. Er komt een no-risk polis voor langdurig werklozen, na een jaar dienen WW'ers elke baan te accepteren, jongeren tot 27 jaar moeten werken en/of leren en deeltijdwerk wordt aantrekkelijker gemaakt. Voor ouderen komt er een doorwerkbonus



en de AOW kan later ingaan dan het 65<sup>e</sup> levensjaar. Bovendien krijgen werkgevers voor bepaalde groepen een premiekorting. Het eerste spoor wordt door het kabinet dus goed gevolgd.

#### *Tweede spoor*

Het tweede spoor van de Commissie omvat maatregelen die gericht zijn op het behouden van werkzekerheid. Dit spoor bestaat weer uit drie delen: het instellen van een werkbudget, het omvormen van de WW naar een werkverzekering en het in één hand brengen van de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het Plan van Aanpak naar aanleiding van het rapport van de Commissie Bakker is daarover weinig terug te vinden. Het lijkt er op dat de impasse over het ontslagrecht is opgelost met een status quo op het gebied van de flexibele arbeidsmarkt. Kort voor Prinsjesdag heeft het kabinet met VNO/NCW en FNV de afspraak gemaakt dat voor mensen die meer dan 75.000 euro verdienen maximaal aanspraak kan worden gemaakt op 1 jaar ontslagvergoeding. Deze afspraak heeft weinig om het lijf, het betreft slechts zo'n 10 procent van de werknemers. Maar er lijkt tegenover te staan dat verder niets meer aan het stelsel zal worden aangepast. De voorstellen voor een omvorming van de WW naar een werkverzekering sterven zo een stille dood. De Commissie stelde voor om werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor het vinden van een nieuwe baan als ontslag noodzakelijk is. In een transferperiode van maximaal zes maanden, waarin de werknemer wordt doorbetaald, moeten beide partijen op zoek gaan naar een nieuwe functie. Na deze periode vangt, indien nodig, een sectorgefinancierde periode van maximaal zes maanden aan. Deze wordt gevolgd door een uitkering door gemeenten die geleidelijk afloopt tot bijstandsniveau. De totale periode van deze werkverzekering is korter dan de huidige WW.

Een tweede onderdeel van de arbeidsmarktplannen betreft het werkbudget. Dit is een persoonsgebonden pot met als doel het investeren in inzetbaarheid. Bestaande middelen voor scholing kunnen in het werkbudget worden gestort, maar bijvoorbeeld ook middelen die vrijkomen door versobering van de pensioenopbouw in verband met langer doorwerken en middelen die vrijkomen door minder ontslagvergoedingen. Het werkbudget kan ook voorzien in een inkomensaanvulling. Een integratie van dit werkbudget met de bestaande levensloopregeling en de spaarloonregeling ligt daarmee voor de hand. Het idee van het werkbudget komt daarmee in de richting van voorstellen in de internationale literatuur om te komen tot een individueel spaarsysteem in de sociale zekerheid voor diverse risico's (zie voor een overzicht van de voor- en nadelen van individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid: Goudswaard en Nijboer, 2008). Collectieve verzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid worden in een dergelijk systeem enerzijds voor een deel vervangen door individuele spaarregelingen. Anderzijds worden zelf gekozen risico's (als het krijgen van kinderen en mantelzorgen) institutioneel en financieel gedeeltelijk van het individuele naar het collectieve domein getrokken. Doordat mensen gedeeltelijk zelf sparen voor sociale zekerheid wordt misbruik en moreel gevaar teruggedrongen en wordt de participatie bevorderd. Nadeel is minder risicodeling (hoewel een basisverzekering blijft bestaan) en minder solidariteit. Volgens de literatuur is er per saldo sprake van een verbeterde afruit

tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid, althans voor sommige risico's. Het kabinet lijkt vooralsnog de bezwaren zwaarder te wegen dan de voordelen.

### *Derde spoor*

Ten derde stelt de Commissie hervormingen op de langere termijn voor om te komen tot een duurzame arbeidsparticipatie. Bij dit onderdeel wordt voornamelijk ingegaan op de houdbaarheid van het ouderdomspensioen. De Commissie stelt voor om de AOW-ingangsdatum te koppelen aan de levensverwachting en deze een maand per jaar later in te laten gaan. Voorts dient de AOW verder te worden gefiscaliseerd. Hoewel het kabinet in haar eerste reactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Bakker stelt dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd 'welhaast onvermijdelijk lijkt' om op termijn zeker te zijn van voldoende arbeidspotentieel, gaat zij hiertoe niet over. Een verhoging van de AOW-leeftijd wordt door de Commissie Bakker echter beschouwd als een zeer wezenlijk onderdeel van het pakket aan maatregelen. Het kabinet stelt in feite dat hetzelfde doel wordt bereikt door langer doorwerken. Verhoging van de AOW-leeftijd is echter juist een zeer effectief instrument om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen. Hetzelfde geldt voor werknemers onder de 65 jaar. Dat blijkt uit ervaringen in landen die hun pensioenleeftijd al hebben verhoogd, zoals in de Scandinavische landen. Inmiddels zijn in vele andere landen verhogingen van de pensioenleeftijd gaande of aangekondigd.

Met de fiscalisering van de AOW wordt door het kabinet wel voorzichtig een begin gemaakt. Het kabinet is afgestapt van het aanvankelijke voorstel in het Coalitieakkoord om een heffing voor 65-plussers te koppelen aan een doorwerkbonus. Dat plan bleek niet uitvoerbaar; de bonus en de heffing worden nu losgekoppeld. Het effect van de in te voeren heffing op het houdbaarheidstekort is echter gering, als gevolg van de hoge drempel. Pas boven een aanvullend pensioen van 18.000 euro is de heffing van toepassing.

De conclusie moet luiden dat het kabinet overtuigend aan de slag is gegaan met de korte- termijnmaatregelen. Het fiscale stelsel wordt aangepast zodat betaalde arbeid voor diverse groepen (uitkeringsgerechtigden, deeltijders, minstverdienende partners en ouderen) aantrekkelijker wordt gemaakt. De maatregelen om te komen tot een verschuiving naar meer individuele verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid worden vooralsnog uit de weg gegaan. Dit geldt ook grotendeels voor de voorstellen om de financierbaarheid van de AOW toekomstbestendiger te maken: de voorgestelde fiscalisering is in dit licht een wel heel kleine stap. Alles bijeen genomen wordt de burgers het zoet van de voorgestelde maatregelen gegund, maar blijven de vervelende voorstellen achterwege. Dit is wellicht politiek de makkelijkste weg, maar zal blijven leiden tot spanning op 's lands overheidsfinanciën. Hoe langer men wacht, hoe harder de ingrepen zullen zijn. Een volgend kabinet zal daarom genoodzaakt zijn nog steviger in te grijpen.

### 3 Wordt het participatiestreven niet te heilig verklaard?

Zowel het kabinet als de Commissie Bakker legt een sterke nadruk op het belang van een hogere arbeidsparticipatie. Maar een beleid gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie is geen spel zonder nieten. De Beer (2008) stelt dat een grotere arbeidsparticipatie wenselijk kan zijn, maar dat de kosten en baten ervan zorgvuldiger moeten worden gewogen dan thans. Zo remt een groei van de arbeidsparticipatie de arbeidsproductiviteit. Dat is voor een deel onvermijdelijk, omdat gemiddeld minder productieve mensen toetreden en hierdoor de gemiddelde productiviteit afneemt. Om de vergrijzingsgerelateerde uitgaven op te vangen zou volgens De Beer in plaats van een hogere arbeidsparticipatie ook kunnen worden gekozen voor een verbetering van de arbeidsproductiviteit (zie bijvoorbeeld ook Storm en Naastepad, 2008). Daar valt in algemene zin moeilijk bezwaar te maken: wie is er tegen om met dezelfde hoeveelheid mensen meer te produceren? Zowel hogere participatie als hogere productiviteit dragen bij aan toekomstige welvaartsgroei. Het wordt pas lastig – net als bij een verhoging van de arbeidsparticipatie – als specifieke voorstellen worden gedaan. Dan wordt duidelijk dat ook productiviteitsverbeteringen doorgaans opofferingen vergen. In de zin van extra investeringen in kennis (vergelijk het zoet op het gebied van de arbeidsparticipatie met het toekennen van bonussen en premiekortingen), maar ook in de zin van meer competitie en liberalisering van markten (vergelijk de structurele arbeidsmarkthervormingen). Zo bezien is het algemene pleidooi voor meer aandacht van arbeidsproductiviteit verstandig, maar eveneens niet zonder (voelbare) consequenties. Verder merken wij op dat een hogere arbeidsproductiviteit volgens het Centraal Planbureau het houdbaarheidsprobleem in verband met vergrijzing niet kleiner, maar eerder groter maakt (Van Ewijk et al, 2006, p. 105-107). Dat komt doordat de overheidsuitgaven (sociale uitkeringen, salarissen in de publieke sector) ook toenemen als de productiviteit stijgt. Vergrijzing is, zo gezien, vooral een verdelingsvraagstuk. Alleen als de overheidsuitgaven achter blijven bij de welvaartstijging die het gevolg is van een hogere productiviteit zal het houdbaarheidstekort kunnen afnemen. De Beer wijst er verder op dat ook de kosten van participatieverhoging zullen toenemen. Het laaghangende fruit is deels geplukt: mensen die nu nog langs de kant staan, zijn slechts tegen hoge (re-integratie)kosten naar de arbeidsmarkt te bewegen en brengen beperkte monetaire baten. Dat argument geldt beslist ook voor de hiervoor besproken maatregelen in de Begroting 2009. Veel van deze maatregelen brengen hoge kosten met zich mee. De hogere belastingdruk die daarvan het gevolg is, gaat gepaard met negatieve participatie-effecten. Overigens moeten ook de sociale baten van participatie niet worden onderschat. Het overzicht van geluksstudies van Frey en Stutzer (2002) laat bijvoorbeeld overtuigend zien dat werklozen ceteris paribus veel ongelukkiger zijn dan mensen met een baan.

Een andere groep omvat mensen die bewust niet participeren, omdat het nettoloon onvoldoende opweegt tegen de opoffering van andere werkzaamheden of vrije tijd. De Beer stelt dat hoewel meer participatie van deze groep de formele economie doet groeien, dit ook gepaard gaat met meer formele kosten (werk moet immers aantrekkelijker worden gemaakt: de vruchten van arbeid moeten meer lonen door minder belastingdruk of bijvoorbeeld subsidiëring van kinderopvang). Daarbij komen nog de kosten van een afname van informele arbeid, die in het BBP niet wordt gewaardeerd.

Het positieve saldo van participatie van deze groepen moet derhalve niet worden overschat.

Is het een probleem dat Nederland wereldkampioen deeltijdarbeid is en we gemiddeld fors minder uren werken dan Amerikanen en andere Europeanen? Komt dit niet overeen met onze preferenties tussen thuis zorgen, vrijwilligerswerk, vrije tijd en een betaalde baan? Moet de overheid mensen wel prikkelen om bestaande participatie uit te breiden? Relevante vragen, waarop het antwoord op voorhand niet duidelijk is. De stelling van het kabinet (Tweede Kamer, 2008a, p. 12) dat 'Nederland te veel, te kleine deeltijdbanen' heeft is dan ook normatief. Wat zegt de economische wetenschap? Er werken verschillende mechanismes tegelijk. Als mensen geen beroep doen op overheidssteun, zoals bij niet-uitkeringsgerechtigden het geval is, is het optimaal een vrije keuze te hebben om te werken of niet. Dat geldt ook voor het eerder stoppen met werken en het werken in deeltijd. De vraag is echter of met de huidige belastingdruk op consumptie en arbeid deze keuze door de overheid niet teveel richting vrije tijd wordt gestuurd. Het wegnemen van deze verstoringen leidt dan tot een meer zuivere afweging tussen de kosten en baten van participeren. De voorstellen van het kabinet liggen dus wel degelijk in lijn met wat economisch wenselijk is. Daarbij komen nog de gewenste maatschappelijke effecten van toegenomen arbeidsparticipatie: een verbetering van de overheidsfinanciën en verbreding van de draagkracht om de sociale voorzieningen te betalen (Van Ewijk et al., 2006). In deze argumenten ligt de rede om te pleiten voor grotere arbeidsparticipatie. Vanzelfsprekend vergt dat wel opofferingen in tijd en die zijn niet zonder kosten, zoals De Beer terecht stelt.

#### 4 Problemen bij langer doorwerken

De Commissie Bakker en het kabinet onderscheiden verschillende problemen om te komen tot een hogere arbeidsparticipatie. Een aantal blijft echter on- of beperkt belicht. De afbouw van vervroegde uitredingsregelingen is met succes ingezet. Was men voorheen een dief van de eigen portemonnee als werd doorgewerkt, tegenwoordig loont participatie op latere leeftijd. Later stoppen betekent immers een hoger pensioen (en omgekeerd). Maatschappelijk inefficiënte subsidies op vrije tijd worden nu uitgefaseerd. Daarnaast wordt langer doorwerken gestimuleerd door middel van een doorwerkbonus. Het prikkelprobleem aan de kant van de werknemers lijkt hiermee vooralsnog afdoende te zijn afgedaan. De participatiegraad van 55-65 jarigen steeg al van 35 procent in 2001 naar 47 procent in 2008 (CBS, 2008). Van Dalen en Henkens (2008) voorspellen dat deze stijging zal doorgaan, doordat toekomstige ouderen meer participeren dan hun voorgangers en bovendien hoger zijn opgeleid.

Aan de vraagzijde is het echter twijfelachtig of er voldoende is gebeurd. Het is onzeker of de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers voldoende opweegt tegen de werkgeverslasten. Premievrijstellingen helpen dit probleem te verminderen, maar het is de vraag of deze voldoende van omvang zijn. Het hoge woord moet eruit: is het – ondanks de genomen maatregelen – geen tijd om serieus over te gaan op demotie? Het huidige impliciete arbeidscontract betekent dat werknemers als ze jong zijn in verhouding tot hun productiviteit te weinig betaald krijgen en als ze oud zijn te veel (Borghans et al., 2007).<sup>2</sup> Hoewel in andere landen de stijging van de lonen afvlakt of zelfs daalt, blijven de lonen in Nederland stijgen met de leeftijd. Dit maakt dat de

gemiddelde relatieve loonkosten van een 65-jarige werknemer in Nederland ongeveer 30 procent hoger liggen dan in het Verenigd Koninkrijk (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Daarbij komen nog de kosten voor de extra vrije dagen en ontsiemaatregelen van ouderen. Jong subsidieert oud. Als dan de werkzame periode verlengd wordt, dreigen jongeren de ouderen nogmaals te moeten subsidiëren. Het vergrijzingsprobleem komt dan zelfs als ouderen doorwerken per kerende post terug. Illustratief is ook de baanmobiliteit van verschillende leeftijdsgroepen. 25-34 jarigen wisselen meer dan 3,5 keer zo vaak van baan als 55-plussers. Ouderen zitten (door de ontslagbescherming, meer vrije dagen en hoge beloning) opgesloten in hun banen.

De Commissie Bakker pleit – om productiviteitsverlies te voorkomen – voor een leven lang leren en investeren in educatie. Dat is zeer belangrijk, maar het is de vraag of dat voldoende zoden aan de dijk zet. Ook bij een gelijkblijvende productiviteit gecombineerd met een gemiddeld hoger loonkostenniveau blijft er een structureel probleem.

De doorwerkbonus en premiekortingen zijn een achterom om uit deze moeizame discussie te ontsnappen. De rekening wordt echter wederom door de jongeren betaald. Zij betalen immers relatief meer belasting over hun arbeidsinzet. Daarbovenop komt nog de meer dan evenredige pensioenrechten die oudere werknemers opbouwen door de doorsneepremie. Voor een 64-jarige omvat dit een subsidie van ongeveer 36 procent van zijn premie-inleg (CPB, 2006). Deze gecombineerde overdrachten van jong naar oud zullen in het licht van de vergrijzing en een stijgende deelname van ouderen aan de arbeidsmarkt alleen maar toenemen. Het is derhalve verstandiger om structurele – en soms pijnlijke maatregelen – te treffen. Tot die tijd kunnen de doorwerkbonus en de premiekortingen enig soelaas bieden, maar zij dienen zo snel mogelijk te worden afgebouwd.

Tot slot kan deeltijdpensioen voor oudere werknemers een manier zijn om langer op de arbeidsmarkt actief te blijven. In enquêtes gaven 60-64 jarigen aan gemiddeld anderhalf jaar langer door te willen werken als zij van deeltijdpensioen konden genieten, terwijl bedrijven deeltijdpensioen eveneens als aantrekkelijke optie zien om ouderen in dienst te houden (CPB, 2005). Het gevaar van deeltijdpensioen kan echter zijn, dat de totale participatie over de levensloop afneemt. Temeer nu extra premie- en heffingskortingen in het vooruitzicht worden gesteld. Het wordt dan erg aantrekkelijk om de participatie over de laatste jaren van het werkzame leven te spreiden (de heffingskorting loopt tussen het 62<sup>e</sup> en het 65<sup>e</sup> jaar immers op). Mogelijk zonder per saldo meer te participeren. Werken in deeltijd biedt weliswaar een aantrekkelijk perspectief, maar moet actueel fair worden vormgegeven.

## 5 Conclusie

Zowel de Commissie Bakker als het kabinet acht een verhoging van de arbeidsparticipatie naar 80 procent gewenst en noodzakelijk. Op deze focus is van diverse kanten kritiek geuit. Vanzelfsprekend is het zo dat opofferingen in de zin van vrije tijd en informele productie relevant zijn. Maar het probleem is dat door de belasting op arbeid, de keuze om te participeren negatief wordt beïnvloed. Bovendien zijn er positieve maatschappelijke effecten verbonden aan een hogere arbeidsparticipatie, te

weten verbeterde overheidsfinanciën, een grotere financieringsbasis voor sociale voorzieningen en het beschikbaar komen van voldoende arbeidsaanbod.

Het kabinet volgt de korte-termijnmaatregelen van de Commissie Bakker op. Dit zijn maatregelen, waarvan verwacht mag worden dat deze de arbeidsparticipatie doen toenemen. Ze bestaan echter vooral uit het uitdelen van zoet in de vorm van extra heffings- en premiekortingen. Daarmee gaan kosten gepaard, die moeten worden opgebracht. De pijnlijker maatregelen die nodig zijn voor een verhoging van de arbeidsparticipatie worden (vooralsnog) vermeden. Hoewel 'welhaast onvermijdelijk' wordt de AOW-leeftijd niet verhoogd. Serieuze maatregelen om te komen tot het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt worden vermeden. Tot slot wordt met een boog om het beloningsprobleem van oudere werknemers heengelopen. Discriminatie moet worden tegengegaan en scholing bevorderd. Maar zonder het in overeenstemming brengen van de productiviteit met de arbeidskosten van oudere werknemers zal de participatie van ouderen vroegtijdig stoppen. Het kabinet houdt stand bij Bakkers eerste spoor. Het is waarschijnlijk pas aan een volgend kabinet om de structurele hervormingssporen te volgen en een station verder te komen.

Henk Nijboer  
Kees Goudswaard

\* De auteurs zijn als onderzoeker respectievelijk hoogleraar verbonden aan de Afdeling Economie en het Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, Universiteit Leiden.

## Referenties

- Beer, P. de (2008), Grotere participatie is geen panacee, *Socialisme en Democratie*, 65(7/8), 36-45.
- Borghans, L., F Cörvers, B. Kriechel en R. Montizaan (2007), *Productiviteit, beloning en arbeidsparticipatie van ouderen*, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Arbeidsparticipatie 55 tot 65 jarigen 2001-2008*.
- Centraal Planbureau (2005). *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2006). *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2008). *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Dalen, H. van en K. Henkens, 2008, Moeilijkste problemen rond de oudere werknemer komen nog, *Me Judice*, jaargang 1, 18 september 2008.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Frey, B.S. and A. Stutzer (2002), What can economist learn from hapiness research?, *Journal of Economic Literature*, 40(2), 402-435.
- Goudswaard, K.P. en H. Nijboer (2007), Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu, 221-232.
- Nijboer, H. en M.C. Versantvoort (2008), Kinderopvangtoeslag en participatie: voorstellen zonder fundament, te verschijnen.
- Storm, S. en R. Naastepad (2008), Wat de Commissie Bakker weten moet', *Economisch Statistische Berichten*, 93(4534), 260-263.
- Tweede Kamer (2008a), *Kabinetsreactie op advies Commissie Bakker*, Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken, ASEA/LIV/18251.
- Tweede Kamer (2008b), *Plan van aanpak vervolg advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken, ASEA/LIV/08/25764.
- Tweede Kamer (2008/2009), *Memorie van Toelichting bij begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 31700 XV 1, Nr. 1.

---

<sup>1</sup> Daarbij kan worden aangetekend dat deze doelstelling uitsluitend betrekking heeft op de participatie in personen. Maar ook een hogere participatie in voltijdsequivalenten, met name door vergroting van de deeltijdfactor, draagt bij aan het verminderen van de krapte op de arbeidsmarkt en het opvangen van vergrijzingskosten.

<sup>2</sup> Het is overigens opmerkelijk hoe weinig we weten over de productiviteitsontwikkeling over het leven. Niet duidelijk is of en in hoeverre de productiviteit van ouderen afneemt. Bij werkgevers bestaat in ieder geval wel de perceptie dat de productiviteit op hogere leeftijd afneemt (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, p. 91). Onderzoek hiernaar moet zowel vanuit maatschappelijk als vanuit wetenschappelijk oogpunt hoge prioriteit krijgen.