

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 41, 2009, nr. 5**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	225
2 Pijnlijke keuzen zijn onvermijdelijk <i>R.H.J.M. Gradus en R.M.W.J. Beetsma</i>	227
3 De Miljoenennota 2010 <i>C.A. de Kam</i>	233
4 Bezuinigingsdrift als antwoord op bankiersgekte: Het crisisbeleid van het kabinet Balkenende IV <i>F.A.G den Butter</i>	244
5 De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Laveren tussen schatkist en arbeidsmarktbeleid <i>O.P. van Vliet</i>	266
6. Wordt de begroting van V&W 'gezonder'? <i>G.P. van Wee</i>	275
7. Rijksbegroting 2010: gemeenten moeten bezuinigen, maar niet allemaal evenveel <i>M.A. Allers</i>	283
8. Bevolkingsdaling: een probleem voor de gemeentelijke financiën? <i>M.A. Allers en A.S. Zeilstra</i>	293

## 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 uitputtend 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. H. de Groot, Hans  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
drs. H.M. van de Kar, Hans  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
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

### De Rijksbegroting 2010

De tijd dat de volksvertegenwoordigers hun oordeel gaven op de rijksbegroting nadat ze kennis hadden kunnen nemen van de commentaren van economische deskundigen ligt in een ver verleden. Tegenwoordig hebben onze volksvertegenwoordigers hun mening al afgerond een dag na Prinsjesdag, zelfs in een ongewis economisch tij. Ze vinden het dan ook onbegrijpelijk als een minister-president moeite heeft een inspirerend antwoord te geven op de stortvloed van detaillistische vragen, waarover ongetwijfeld ook vakministers diep moeten nadenken.

In deze aflevering van het *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën* wordt uitgebreid ingegaan op de Rijksbegroting 2010. Meer dan in vorige jaren wordt de begroting sterk bepaald door externe factoren, zoals de kredietcrisis, waarvan overigens veel nog zullen moeten worden verwerkt in komende begrotingen.

In het eerste artikel bepleiten Gradus en Beets snel concrete maatregelen om het structurele tekort op de begroting terug te dringen. Het kabinet was vorig jaar te laat met zijn maatregelen. Daardoor was het beleid te expansief.. De auteurs hebben hun twijfels over een expansief fiscaal beleid, omdat de werking van de automatisch stabilisatoren voldoende zal zijn.

In zijn bijdrage gaat De Kam daar verder op door. Na een analyse van de stand van 's rijks financiën concludeert ook hij dat het kabinet snel duidelijkheid moet geven over het beleid in de komende jaren. Want, op middellange termijn tekenen zich enkele grote risico's voor de overheidsfinanciën af.

Bij de vaststelling van de rijksbegroting gaat het om meer dan een verantwoorde financiële vertaling van politieke wensen. Vooral de komende jaren legt de kredietcrisis een zwaar stempel op die wensen. Den Butter zet uiteen waarom macro-prudentieel toezicht weer het primaat moet krijgen om herhaling van de kredietcrisis te voorkomen. Hij gaat uitvoerig in op de oorzaken van de crisis en op de maatregelen van verschillende landen daartegen. Het marktfalen in de financiële sector, gepaard gaande met een ongewenste hebzucht, kan z.i. slechts door overheidsregulering worden bestreden. Meer onderzoek zal daarvoor nodig zijn met een nieuwe generatie macro-modellen. Evenals de vorige auteurs pleit ook Den Butter voor het snel op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Politieke wensen vinden hun plaats in de uitgavendepartementen. Dit nummer van TvOF besteedt aandacht aan de wijze waarop de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Verkeer en Waterstaat hun begroting op orde brengen.

Van Vliet beschrijft onder meer hoe SZW werknemers betrokken wil houden op de arbeidsmarkt tijdens de recessie. Hoe effectief is het arbeidsmarktbeleid? Moet thans een andere mix van arbeidsmaatregelen worden toegepast?

Van Wee beschrijft dat de procedures voor de besluitvorming van grote infrastructurele projecten zijn verbeterd. Dit zal een positieve bijdrage leveren aan het voorkomen van budgetoverschrijdingen, die niet de omvang van de begroting beïnvloedt, maar wel de verdeling daarbinnen.

Ook de lagere overheden zullen de gevolgen van de kredietcrisis ondervinden. Allers geeft aan dat ook gemeenten stappen terug moeten zetten. Per gemeente zal dat

verschillen, want de ene gemeente is financieel sterker van de rijksoverheid afhankelijk dan de andere en ook de mogelijkheden om lastenverhogingen door te voeren verschillen per gemeente.

In het laatste artikel beschrijven Allers en Zeilstra de gevolgen van de bevolkingsdaling voor de gemeentefinanciën. Door verschillende gemeenten te vergelijken komen zij tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat bevolkingskrimp voor gemeenten tot financiële problemen leidt.

De redactie

## Pijnlijke keuzen zijn onvermijdelijk

R.H.J.M. Gradus en R.M.W.J. Beetsma\*

### Samenvatting

We zullen betogen dat de Miljoenennota uit september 2008 te optimistisch is geweest en het begrotingsbeleid op een te expansief pad heeft gezet. De voorgenomen maatregelen om het structurele tekort te verkleinen komen daarom extra hard aan. In dit verband pleiten we er voor dat het kabinet snel met concrete maatregelen komt om, zodra de economie het toelaat, de structurele tekorten terug te dringen. In de tussentijd, is een niet-actief beleid van het laten werken van de automatische stabilisatoren het beste. Als het gaat om het aanvullend beleidsakkoord is het goed dat het kabinet haar rug recht heeft gehouden bij de verhoging van de AOW leeftijd, doch een verhoging van deze leeftijd in kleine stapjes had iets meer voor de hand gelegen.

Trefwoorden: Miljoenennota, crisis, begrotingsbeleid, houdbaarheidstekort, AOW

### Beeld ernstig verslechterd

In de vorige *Miljoenennota* van september 2008, die slechts enkele dagen na het omvallen van Lehman Brothers werd gepresenteerd, was het kabinet nog vol goede moed dat de economische recessie beperkt zou blijven. In de tegelijkertijd gepresenteerde *MEV 2009* werd weliswaar al rekening gehouden met een groeivertraging, toch werd nog verwacht dat er sprake zou zijn van een 'normale' economische dip. In lijn met dit milde vooruitzicht verwachtte de *Miljoenennota* op zijn beurt dat de overheidsschuldquote zou dalen naar 38 % in 2010, het laagste niveau in vijfendertig jaar.

We weten nu dat de situatie van de overheidsfinanciën totaal anders is. De kredietcrisis heeft de wereldconjunctuur diep doen inzakken en de Nederlandse economie hard geraakt. De voor 2009 geraamde economische krimp is met 4¾ % de sterkste sinds de jaren dertig en voor volgend jaar wordt slechts een nulgroei verwacht. De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn dramatisch: voor 2010 wordt een tekort van 6,2 % BBP geraamd en ook voor de middellange termijn zijn de overheidsfinanciën (zwaar) uit het lood geslagen. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2010 oplopen tot 65,8% van het BBP. Hierin is nog niet de mogelijk extra staatsschuld meegerekend die het gevolg kan zijn van de garanties aan de financiële industrie. Hieronder valt een garantie voor het interbancaire leenverkeer van maximaal 200 miljard euro en een garantie van 22 miljard euro voor de ING-portefeuille in Amerikaanse Alt-A hypotheek. Voor 2011 is de verwachting dat de economie weer zal aantrekken, doch deze prognose is hoogst onzeker.

### Te rooskleurig beeld in vorige *Miljoenennota*

Dat de vorige *Miljoenennota* uitging van te rooskleurig beeld, blijkt ook uit de (bijgestelde) cijfers van het robuuste saldo (of structurele saldo). In 2008 is het robuuste saldo aanzienlijk verslechterd. Volgens de *MEV 2010* bedroeg het robuuste saldo in 2008 minus 2,6 % BBP, terwijl het feitelijke EMU-saldo nog een plus van 0,7 % BBP te zien gaf. Dit betekent dat het kabinet in 2008 structureel aanzienlijk meer uitgaaf dan

structureel binnenkwam. Deze uitgaven konden toen nog worden gedaan zonder dat het EMU-saldo negatief werd. Dit had twee oorzaken. In de eerste plaats vond de ophoging van de uitgavenkaders plaats tegen een prijs van het BBP, die hoger was dan de daadwerkelijke prijsstijging van de overheid. Deze zogenaamde ruilvoetwinst werd vervolgens vooral gebruikt voor de ambtenarensalarissen. Zo hebben (rijks)ambtenaren in de periode 2008-2010 hun lonen (gemiddeld) met 3 % zien stijgen. In het kielzog daarvan stijgen de uitkeringen, terwijl ook binnen de particuliere sector de lonen nog steeds doorstijgen op basis van te optimistische voorspellingen. Al met al stijgt de koopkracht dit jaar nog steeds, terwijl de economie in buitengewoon zwaar weer verkeert. Het is dan ook niet meer dan terecht dat de afspraak uit het aanvullende beleidsakkoord dat de lonen in de collectieve sector voor de rest van de kabinetsperiode worden bevroren gestand wordt gedaan. In de tweede plaats waren de aardgasbaten tijdens de vorige *Miljoenennota* uitzonderlijk hoog door een combinatie van een zeer hoge olieprijs en een grote vraag naar gas. Omdat deze tijdelijke inkomsten worden gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen betekent dit dat de structurele opgave van dit kabinet (en volgende kabinetten) navenant hoger wordt.

### **Aanvullend beleidspakket bevat de juiste accenten**

Al met al heeft de te optimistische *Miljoenennota* van september vorig jaar het beleid op een te expansief pad gezet (zie ook interview met Ruding, 2009). Gegeven het feit dat de recessie in de Verenigde Staten al meer dan een jaar duurde en gegeven de overduidelijke negatieve ontwikkelingen in de financiële sector, had het kabinet toen al voorzichtigheid kunnen betrachten zowel wat betreft de voorspellingen als wat betreft de beleidsvoornemens. Als gevolg van de snel verslechterende economie kondigde het kabinet in maart 2009 inderdaad een pakket van extra maatregelen aan. Hoewel dit pakket de juiste accenten bevatte, kwam het rijkelijk laat. Belangrijkste elementen betroffen de beperking van de zorgtoeslag, bezuinigingen op medische behandelingen, de mogelijkheid voor deeltijd WW en een verhoging van de AOW leeftijd van 65 naar 67 jaar. Ook kondigde het kabinet extra investeringen in infrastructuur en duurzaamheid aan ter waarde van 6 miljard.

We hebben al eerder onze twijfels geuit bij het voeren van een actief fiscaal beleid, zowel in de richting van extra bezuinigingen als in de richting van extra intensiveringen (zie ook Beetsma en Gradus, 2009). Extra bezuinigingen zouden een toch al zwakke economie verder de afgrond in duwen. Extra intensiveringen hebben mogelijk nog meer nadelen. Ten eerste, gaat het overheidstekort en daarmee ook de staatsschuld verder omhoog. Als tweede gaat een actief verruimingsbeleid gepaard met grote weglek-effecten richting het buitenland. Zulke weglek-effecten zijn vooral een probleem voor een zeer open economie die het grootste deel van elke extra verdiende euro in het buitenland besteedt. Ten derde, selectieve maatregelen kunnen nog extra complicaties uitlokken. Stimulering van specifieke sectoren (zoals, bijvoorbeeld, de bouwsector) leidt voor een deel tot verschuiving van de macro-economische vraag in plaats van vergroting ervan. Voorts, wanneer bepaalde sectoren steun ontvangen, zullen andere sectoren met mogelijk hetzelfde recht ook hulp van de overheid claimen. Ten slotte, als vierde leiden, vooral overhaast en ondoordacht ingevoerde, maatregelen vaak tot projecten die weinig nut hebben en de overheid mogelijk opzadelen met langlopende verplichtingen (denk aan de

grote infrastructuurprojecten die altijd langer duren en duurder worden dan oorspronkelijk gepland). In het ergste geval wordt misbruik in de hand gewerkt. Ook al is actieve stimulering onverstandig, de verleiding om "iets" te doen is groot, vaak omdat de publieke opinie er om vraagt en vaak ook omdat men denkt niet meer in dezelfde valkuilen als in het verleden te trappen.

In het nabije buitenland lijkt men aanzienlijk laconieker over de overheidsfinanciën dan in Nederland. In Duitsland willen de deelnemende partijen in de beoogde nieuwe regeringscoalitie, de Christendemocratische CDU/CSU en de liberale FDP, beide de belastingen verlagen om daarmee de binnenlandse bestedingen aan te wakkeren. En dit terwijl de Duitse staatsschuld in het recente verleden al dramatisch is opgelopen. Volgens de OECD (2009) loopt de Duitse staatsschuld in 2010 op tot 85 % BBP. In Frankrijk zal het overheidstekort in 2010 een niveau van 7,9 % BBP bereiken. Opmerkelijk is ook de verslechtering van de overheidsfinanciën in Angelsaksische landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Het begrotingstekorten in deze landen lopen in 2010 op tot respectievelijk 13,6 % BBP en 14,0 % BBP. Projecties tot en met 2017 geven aan dat de overheidsschuldquote ondanks een economische groei van bijna 3 % zal oplopen naar 125 % BBP in 2017 in beide landen. Voor menigeen lijken de oplopende tekorten in het buitenland een geruststelling ten aanzien van de Nederlandse situatie, die in dit opzicht kennelijk nog niet zo heel slecht is. Niets is echter minder waar. De hoge buitenlandse tekorten en oplopende Europese staatsschuld zullen ertoe leiden dat de extra Nederlandse staatsschuld moeilijker en enkel tegen een hogere rente kan worden gefinancierd en veroorzaken dus een indirecte verslechtering van onze overheidsfinanciën. Het beste is de zogenaamde automatische stabilisatoren gewoon hun werk te laten doen. De recessie leidt bij gelijkblijvende tarieven tot lagere belastinginkomsten van de overheid en bovendien tot hogere collectieve uitgaven door meer uitkeringen (vooral werkloosheidsuitkeringen) aan gezinnen. De stimulans die uitgaat van de automatische stabilisatoren behelst al een bedrag van meer dan dertig miljard euro.

### **Richt je aandacht vooral op de lange termijn**

Hoewel de economische ontwikkelingen op de kortere termijn (komende 1-2 jaar) niet tot vrolijkheid stemmen, is het verstandig de blik te richten op de langere termijn. Op dit front staan ons een aantal taken te wachten. Dit betreft de terugtrekking van de overheid uit de financiële sector, het terugdringen van het structurele tekort als gevolg van de crisis en daarbovenop het rijp maken van onze economie voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing. De urgentie van dit laatste is duidelijker geworden door de crisis, maar crisis of geen crisis, dit moet in ieder geval gebeuren.

De financiële sector is waar de huidige problemen begonnen zijn en, zolang deze sector niet gezond is, zal het economische herstel moeilijk worden. De banken zijn cruciaal bij het verschaffen van kapitaal aan bedrijven om uit de recessie te komen. Dit vraagt om een doordachte exit-strategie uit de financiële sector. De overheid zou zich moeten committeren tot het verkopen van haar aandelen in de financiële sector wanneer de omstandigheden dit weer toelaten. Bijvoorbeeld door de geplande verkoop te conditioneren op bepaalde kengetallen die de gezondheid van de sector aangeven. Wat

betreft dit proces van terugtrekking kan men zich ook enige coördinatie met het buitenland voorstellen. Immers, wanneer alle overheden tegelijk hun aandelen in hun financiële industrie proberen te verkopen, komen de prijzen onder zware druk te staan. De beste voorbereiding op de terugkeer van de banken in private handen is het onderbrengen van de huidige overheidsaandelen in een apart agentschap dat op afstand wordt geplaatst van de politiek (zie ook Boot *et al.*, 2009). De politiek heeft hier tot nu toe niet aan gewild en onwillekeurig zou men de indruk kunnen krijgen dat het Ministerie van Financiën haar nieuw verkregen macht met veel genoegen uitoefent. Plaatsing van de belangen in een agentschap zou echter een duidelijk signaal richting de financiële markten zijn dat de politiek de bedrijfsvoering van deze belangen aan deskundigen wil overlaten en dat ze bereid is haar aandeel in de financiële sector binnen afzienbare tijd weer op de markt te brengen. Dit zal de waarde van de staatsaandelen zeker goed doen.

Het aanvullende beleidsakkoord richt zich terecht op de lange termijn met de voorgenomen verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en afbouw van het structurele tekort met ½ % per jaar. In het aanvullende beleidspakket is de afspraak gemaakt dat het structurele tekort in 2011 met ½ % BBP (d.w.z. met 3 miljard euro) zal worden verminderd, op de voorwaarde dat de economische groei minstens een half procent bedraagt. Twee opmerkingen passen in dit kader. Ten eerste, gegeven de omvang van het structurele tekort, kunnen we ons afvragen of dat tempo van ½ % tekortreductie per jaar niet opgevoerd moet worden. Het is verstandig dat het kabinet de mogelijkheden verkent, doch meer politieke sturing aan de voorkant had in de rede gelegen. Bedacht moet worden dat zolang het structurele saldo lager is dan wat vereist is voor het terugdringen van het houdbaarheidstekort, dat laatste steeds verder toeneemt. Volgens Jacobs (2009) bedraagt het huidige houdbaarheidstekort – zelfs als het AOW-pakket ongeschonden door de volksvertegenwoordiging wordt gelooft – 5,4 á 6,4 procent BBP. Ten tweede zijn beslissingen over de invulling van het terugdringen van dat tekort vooruitgeschoven en is het voorwerk op basis van een 20 % reductiedoelstelling in handen van ambtenaren gelegd. Bij de WW is deze doelstelling gemakkelijk te halen, terwijl dit voor het primaire en secundaire onderwijs onmogelijk lijkt. Ook bij de AWBZ ligt een dergelijke structurele reductiedoelstelling binnen handbereik, indien wordt aangesloten bij de voorstellen uit een eerder SER-advies m.b.t. het scheiden van wonen en zorg, de overheveling van de herstelgerichte zorg naar de Zorgverzekeringswet en de overheveling van de ondersteuning naar het gemeentelijke domein (zie SER, 2008, en Bovenberg en Gradus, 2008). Het had dus meer voor hand gelegen wanneer het kabinet nu richtingen had aangewezen waar bezuinigd zou moeten worden, terwijl de daadwerkelijke bezuinigingen pas op een later tijdstip, wanneer de economie weer zou zijn aangetrokken, zouden ingaan.

### **Goed dat het kabinet AOW leeftijd verhoogt**

Nu de SER er niet in geslaagd is met een eensluidend alternatief te komen voor de verhoging van de AOW-leeftijd, zal het kabinet haar voornemen om de AOW leeftijd te verhogen gestand doen. Inmiddels is bekend op welke wijze het kabinet dit besluit wil gaan uitvoeren (zie Tweede Kamer (2009)). Zij kiest ervoor om de leeftijd in twee stappen te verhogen naar 67 jaar: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Dit houdt rekening met het feit dat de oudere generaties werkenden een verhoging van de



pensioengerechtigde leeftijd nog niet in hun eigen planning en verwachtingen hebben meegenomen. Er zijn echter ook alternatieven voor handen. In onze optiek had het meer voor de hand gelegen om zoals ook de commissie Bakker bepleit vanaf 2016 deze leeftijd in kleine stapjes (een maand per jaar) omhoog te laten gaan (zie commissie Bakker (2008)). Het argument dat een jaarlijkse verhoging uitvoeringstechnisch gecompliceerd ligt, overtuigt niet echt. In het buitenland is men ons voorgegaan en stuit men niet op noemenswaardige problemen. Zo is in het Verenigd Koninkrijk besloten dat de pensioenleeftijd in stappen omhooggaat van 65 jaar naar 68 jaar in 2046 en in Duitsland wordt een stapsgewijze verhoging uitgevoerd tot 67 jaar in 2029. Naast de verhoging van de AOW-leeftijd is het verstandig dat het kabinet de spilleeftijd van de andere verzekeringen omhoog brengt (Witteveenkader), zodat ook de pensioenleeftijd binnen de tweede pijler mee stijgt naar 67 jaar, waarmee het jaarlijkse opbouwpercentage van deze pensioenen omlaag kan gaan om ze betaalbaar te houden. In de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd ontbreekt voorts een direct verband met een verdere stijging van de levensverwachting. Wanneer deze verwachting doorzet, moet daarom niet uitgesloten worden dat verdere verhogingen in de toekomst nodig zijn en dat die gepaard gaan met dezelfde maatschappelijke en politieke commotie als nu. Dat had voorkomen kunnen worden door nu reeds een koppeling aan te brengen met een verdere stijging van de levensverwachting.

Raymond Gradus  
Roel Beetsma

\* Prof. dr. R.H.J.M. Gradus is hoogleraar aan de Vrije Universiteit en Directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en prof. dr. R.M.W.J. Beetsma is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

- Beetsma, R. en R. Gradus (2009). Kabinet: richt je aandacht op de overheidsfinanciën en exit uit de financiële sector, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, nr. 3, blz. 129-132.
- Boot, A., Bovenberg, A.L. en W.H. Buiters (2009), Managen crisis gaat Financiën ver te boven, *NRC Handelsblad*, 10 maart.
- Bovenberg, A. L. en R. Gradus (2008). Houdbare langdurige zorg, *ESB*, 93, blz. 426-428.
- Centraal Planbureau (2009). *MEV 2010*. Den Haag: SDU.
- Commissie Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Jacobs, B. (2009). Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, nr. 4, blz. 199-218.
- NRC Handelsblad* (2009), Ruding: bezuinigingen zijn te laat en te zwak, interview, 15 september.
- OECD (2009). *Economic Outlook*, 85. Parijs.

SER (2008), *Langdurige zorg verzekerd: Advies over de toekomst van de AWBZ*, Advies 2008/03, 18 april 2008.

Tweede Kamer (2009). *Kabinetsbrief over AOW*, d.d. 16 oktober 2009.

## De Miljoenennota 2010

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

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

Trefwoorden: Miljoenennota, rijksbegroting

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

### Macro-economische ontwikkeling

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

---

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

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

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

Tabel 1. Kerncijfers Nederlandse economie

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

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

### Onzeker toekomstperspectief

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

### Totaalbeeld collectieve financiën

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

Tabel 2. Collectieve sector (procenten bbp)

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

(gezuiverd voor stand conjunctuur, gasbaten en rente)

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

Door de samenloop van een expansief begrotingsbeleid en een slinkend bbp (het noemereffect) loopt de schuldquote op van 46 procent bbp in 2007 tot 66 procent bbp in 2010.<sup>6</sup> In amper twee jaar tijd zwelt de bruto schuld van de overheid op met 123 miljard euro. De schuldquote geeft een onvolledig beeld van de financiële positie van de overheid. Een deel van de schuldaanwas (47 miljard euro) valt te verklaren, doordat de

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

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

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

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

6 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 125.

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

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

### Aanpassing regeerakkoord

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

---

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

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

9 Tweede Kamer (2008–2009a).

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

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

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

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

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

### Begrotingsdiscipline

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

11 Tweede Kamer (2009–2010), blz. 76.

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

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

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

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

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

---

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

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

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



Tabel 3. Begrotingsdiscipline (afwijkingen in euro)

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

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

### Beeld voor de middellange termijn

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

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

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

<sup>18</sup> Tweede Kamer (2009–2010), blz. 46.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### Risico's op middellange termijn

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Flip de Kam

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

## LITERATUUR

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

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

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

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

## Bezuinigingsdrift als antwoord op bankiersgekte: Het crisisbeleid van het kabinet Balkenende IV

F.A.G den Butter\*

### Samenvatting

Het kabinet Balkenende IV heeft er goed aan gedaan de in ons land sterke werking van de automatische stabilisatoren te benutten in de Grote Recessie die het gevolg is van de kredietcrisis. Twee majeure beleidsopgaven wachten voor de komende periode. Het macro-prudentieel toezicht dient zich te richten op de ware oorzaken van het marktfalen dat tot de ineenstorting van het financiële kaartenhuis heeft geleid. De strategie voor het bezuinigingsbeleid om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen, mag niet aan commissies van ambtenaren worden overgelaten, maar vergt een nieuw elan van de regering. Hierbij dienen vooral aspecten in beschouwing te worden genomen die tot nu toe buiten beeld zijn gebleven zoals de implementatiekosten van het overheidsbeleid.

Trefwoorden: kredietcrisis, marktfalen, economisch beleid, bonussen, bankwezen,

### Inleiding

De *Miljoenennota* van 2010 toont dat Nederland in een ernstige economische crisis verkeert. De ernst wordt kwantitatief geïllustreerd door het aantal commissies dat in het leven is geroepen om over het te volgen bezuinigingsbeleid in de periode van herstel na te denken. Waar vroeger één of hooguit twee commissies werden benoemd om moeilijke tijden te boven te komen, zijn nu maar liefst 19 nieuwe commissies ingesteld om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de komende periode van vergrijzing te borgen. De politieke lijn die het kabinet Balkenende IV daarbij volgt, is duidelijk: in 2010, en zolang als de crisis verder voortduurt, de automatische stabilisatoren van de Zalm-norm hun werk laten doen en een klein beetje verder stimuleren, en daarna drastisch ombuigen om de generatie werkenden niet met te hoge lasten op te zadelen. De pijnlijke keuzes die voor die ombuigingsoperatie nodig zijn, worden echter vooralsnog uit de weg gegaan. Daartoe mogen al die ambtelijke commissies het voorwerk verrichten. Dit artikel plaatst kanttekeningen bij twee aspecten van de crisis en de beleidsreactie daarop. Het eerste aspect betreft de bestrijding van de oorzaak van de crisis. In de kakofonie van meningen over de bankiersgekte die de crisis heeft veroorzaakt, blijft vooralsnog wat onderbelicht dat meer kennis dient te worden verkregen over de ware aard van de externe effecten die de financiële markten tot een fragiel kaartenhuis hebben gemaakt. Dat is de werkelijke reden waarom een relatief kleine schok op de Amerikaanse huizenmarkt zulke grote gevolgen kreeg. Het tweede aspect betreft de bestrijding van de gevolgen van de crisis. De vrees bestaat hier dat de commissies van ambtenaren, ondanks dat alle taboes overboord mogen worden gezet, vooral op bekende bezuinigingspaden zullen uitkomen. Het verdient echter aanbeveling niet alleen daar oplossingen te zoeken waar al eerder is gezocht. De kans om verloren sleutels te vinden is immers ook klein wanneer men alleen maar onder het licht van de lantarenpalen zoekt. Deze crisis biedt juist een uitgelezen gelegenheid om de positie van Nederland in deze periode van globalisering te heroverwegen en duurzaam te versterken. Naast relevante

ombuigingen kan zo'n verduurzaming van de economische structuur er evenzeer toe bijdragen dat de volgende generaties werkenden van een welvaarts vaste toekomst kunnen genieten.

### Oorzaken van de crisis

Over de oorzaak van de crisis is al veel gezegd, geschreven en gespeculeerd. Zoals wel vaker gebeurd in het economendebat, lopen de meningen sterk uiteen, en vermengt de analyse van de deskundigen zich met opvattingen van allerhande belangstellenden maar vaak ook gepassioneerde leken tot een onontwarbare kluwen. Op de buitenwacht maakt dat, op zijn zachts gezegd, een eigenaardige indruk. Vanuit andere disciplines wordt dan ook met een flinke minachting op die domme en kakelende economen neergekeken. Gevallen priesters noemt columnist Ewald Engelen ze in *De Groene Amsterdammer*.

Bij de discussie over de oorzaken van de crisis dient, voor een goed begrip voor wat we al wel en wat we nog niet weten, een aantal zaken goed uit elkaar te worden gehouden. In de eerste plaats is er het onderscheid tussen de economische mechanismen die de aanleiding tot de crisis hebben gegeven en de verantwoordelijke personen of beroepsgroepen, die tot het ontstaan van de crisis hebben bijgedragen. Natuurlijk ligt het één in het verlengde van het ander. Al te gauw het spel van de zwarte pietten te willen spelen voordat men begrip voor de relevante economische mechanismen heeft, draagt echter niet bij tot een werkelijke analyse van de oorzaken van de crisis. Het tweede onderscheid dat voor de analyse relevant is, betreft het onderscheid tussen de (exogene) schok die de crisis heeft uitgelokt, en de doorwerking van die schok in de economie. De oorspronkelijke schok, een daling van de prijzen op de Amerikaanse huizenmarkt, was relatief zeer gering ten opzichte van de enorme gevolgen van de doorwerking van de schok. De schok was als het ware slechts een druppel, maar wel net de druppel die de emmer deed overlopen. Bovendien heeft de doorwerking van de schok in twee stadia plaatsgevonden. In eerste instantie veroorzaakte de schok de ineenstorting van de internationale financiële wereld. In dit stadium bleef de kredietcrisis tot de financiële sector beperkt. Ondanks allerlei goede en noodzakelijke beleidsmaatregelen van de overheid om de schade zo veel mogelijk te beperken, sloeg de crisis in het tweede stadium over naar de reële sfeer. Daarmee werd het een echte conjuncturele crisis, en zoals is gebleken, de diepste na de grote depressie van de jaren '30 van de vorige eeuw. De Grote Recessie, zoals deze nu genoemd wordt (Van Ewijk en Teulings, 2009).

#### *Te weinig aandacht voor systeemrisico's*

Wat is nu de werkelijke oorzaak van de crisis? Naar mijn opvatting ligt de werkelijke oorzaak van de kredietcrisis bij onverantwoord gedrag van banken en toezichthouders die geen, of te weinig begrip en aandacht toonden voor systeemrisico's. Door bundeling en doorverkoop van pakketjes onveilige activa – de securitisatie – zijn de banken onderling zodanig verstrengeld geraakt, dat de negatieve schok op de Amerikaanse huizenmarkt het hele financiële systeem als een kaartenhuis heeft doen instorten. De ernst van het systeemrisico werd over het hoofd gezien. In de financiële markten is in de periode voorafgaand aan de crisis een vorm van marktfalen ingebouwd waarbij vooralsnog niet precies duidelijk is welke negatieve externe effecten hierbij een rol hebben gespeeld (Gai e.a., 2008, Gallegati e.a., 2008, Wagner, 2009). Het was en is de



taak van de overheid, en in dit geval het macro-prudentieel toezicht, om deze externe effecten te internaliseren. Om in de toekomst een dergelijke systeemcrisis te voorkomen, is dus nodig dat er een goed inzicht komt op de externe effecten van risicoafwenteling in de financiële wereld.

Daarbij is het van belang zicht te krijgen op het mechanisme dat de financiële markten heeft doen omslaan van een evenwicht van wederzijds vertrouwen naar een evenwicht van wederzijds wantrouwen. De directe taak voor de overheid hierbij is de terugkeer te bewerkstelligen naar het evenwicht van wederzijds vertrouwen, net zoals de overheid de taak heeft om bij de voorziening van collectieve goederen het dilemma van de gevangenen te doorbreken en de economie in het evenwicht van wederzijdse samenwerking te doen belanden. Terecht heeft de Nederlandse overheid het vertrouwen dat nog in haar gesteld werd gebruikt door banken, die in de problemen dreigden te komen, geheel of gedeeltelijk te nationaliseren. Dat vertrouwen in de overheid is in zo'n situatie, waarbij het vertrouwen in de banken is verdwenen, zeer veel geld waard, en, voor zover het zich nu laat aanzien, heeft de overheid die positie uitstekend benut.

Naast deze rol van vertrouwen is er een aantal andere aspecten dat in de oorzakenanalyse een belangrijke plaats dient te krijgen. Één daarvan is het morele risico (moral hazard) dat zich als onverantwoord gedrag als gevolg van de staatssteun kan voordoen. De Nederlandsche Bank (2009) geeft aan waar dit morele gevaar zich aandient. Bij de securitisatie doet dit probleem zich voor omdat de oorspronkelijke kredietverstrekker minder prikkels heeft om op terugbetaling van krediet aan te dringen. Daarnaast betekent een deposito-garantieregeling dat spaarders minder voorzichtig zijn in hun beoordeling of de financiële instelling waar zij hun spaargeld aan toevertrouwen wel betrouwbaar is. De kwestie met Icesave spreekt hier voor zich. Wat minder duidelijk is De Nederlandsche Bank (DNB) over het feit dat het uitzicht op een bailout asymmetrie oproept ten aanzien van het in bezit nemen van risico's. Dat kan als een belangrijke oorzaak worden gezien van het slechte gedrag van de banken, waarbij onverantwoorde risico's werden genomen, of anderszins risico's te laag werden ingeschat. De beloning voor geluk valt in dit geval aan de banken toe, terwijl pech via de bailout op de maatschappij wordt afgewenteld. Het neutraliseren van deze vormen van moreel gevaar vormt een belangrijk aandachtspunt in de vormgeving van het toekomstige toezicht op de financiële sector (zie bijv. Bullard e.a., 2009).

#### *Financiële innovaties*

Ook de rol van de financiële innovaties behoeft nadere aandacht en analyse voor het herstel van de systeemfouten waardoor de initiële schok in de kredietcrisis zo enorm is opgeblazen. De wijze waarop de financiële innovatie van de securitisatie aan het ontstaan en uit de hand lopen van de crisis heeft bijgedragen, toont dat innovaties niet altijd goed voor de economie zijn. Ter vergelijking kan hier het voorbeeld gelden van vissers die dankzij een innovatie over betere netten kunnen beschikken. Individueel zijn ze hierdoor efficiënter, maar op collectief niveau betekent het dat de zee eerder is leeg gevist. Wanneer er echter sprake is van een goede regulering – in dit geval vaststelling en strikte handhaving van vangstbeperkingen – zal de innovatie van de betere netten juist een positieve uitwerking hebben. De productiviteit stijgt en de vis wordt minder



duur betaald. Deze vergelijking, die natuurlijk maar tot op zekere hoogte opgaat, toont aan hoe een innovatie een versterking van negatieve externe effecten tot gevolg kan hebben wanneer er geen goede regulering van die externe effecten is. Bij een adequate regulering kan er dan sprake van zijn van positieve externe effecten. Het voorbeeld van de vissers en vangstbeperkingen toont ook hoe moeilijk het in de praktijk kan zijn om goed te reguleren. Er is een groep onafhankelijke deskundigen nodig die een geloofwaardige analyse dient te maken van de toekomstige ontwikkeling van de visstand. Dan nog spelen politieke belangen in de vaststelling van de visquota een zodanig grote rol dat het advies van de deskundigen veelal niet wordt gevolgd. Uiteindelijk zijn de vissers hier echter zelf de dupe van. Dat geldt evenzeer voor de banken die uitsluitend hun eigen belang nastreven en geen rekening houden met boemerangeffecten van de ongewenste risico-afwenteling. Wanneer echter goed toezicht deze vorm van marktfalen doet voorkomen, net zoals er goede handhaving is van visquota, kunnen financiële innovaties een positieve bijdrage aan de welvaart leveren.

### *Misverstanden*

Daarnaast wordt wel beweerd dat ongetemde emoties een oorzaak van de crisis zijn geweest. Dit is echter een misverstand. Verwijzing naar emoties en niet-rationeel gedrag levert geen analyse op die voor het macro-toezicht bruikbaar is. Bovendien is het ondenkbaar dat emoties een cruciale rol spelen in een wereld waar het om verlies of winst van miljarden gaat. Zoals het voor professionele pokerspelers geldt dat zij zich niet door emoties moeten laten leiden, en hun eigen emoties zelfs zo goed mogelijk moeten verhullen, zo geldt dat ook voor de spelers op de financiële markten. In beide gevallen moeten er snel beslissingen genomen worden in een situatie van informatieonzekerheid, zowel over de eigen kansen als over de positie van anderen. Dat vergt een door ervaring gelouterde intuïtie, maar juist geen emotionaliteit of irrationeel gedrag.

Dit brengt een ander aspect voor het voetlicht dat veelal als oorzaak van de crisis wordt aangeduid, namelijk de asymmetrische beloningstructuur in de financiële wereld waarbij winst met grote bonussen wordt beloond, maar waarbij verlies niet wordt bestraft (zie bijv. Zalm, 2009). Natuurlijk is dit een aberratie van het systeem, maar het is eerder een gevolg dan een oorzaak van de systeemfout. Indien immers de externe effecten via een adequate regulering perfect zouden worden geïnternaliseerd en banken die te grote risico's nemen daarvoor zelf alle kosten zouden dragen, zouden dergelijke asymmetrische beloningssystemen niet plaatsvinden. Daarom dienen dergelijke beloningssystemen vooral te worden gezien als symptoom en als indicator van dat er wat mis is in het systeem. In het vervolg van dit artikel wordt beargumenteerd dat het niet zozeer de hoge beloningen, maar de winsten van de banken zijn waarop het beleid zich zou moeten richten.

Een dergelijke vermenging van symptomen met oorzaken geldt ook voor de kredietbeoordelaars ("rating agencies") die wel als schuldigen aan de crisis worden aangemerkt. Bij een adequate regulering zullen de banken er wel voor waken dat zij zich niet door een te gunstige risicobeoordeling tot het aangaan van onverantwoorde risico's laten verleiden. Maar ook hier geldt in de imperfecte wereld dat toezichthouders beter zelf een eigen risicobeoordeling kunnen laten maken.

Degenen die de crisis als het failliet van het kapitalistische systeem zien, wijzen ongebreidelde hebzucht als oorzaak aan. Ook dit is een misverstand: hebzucht, of om het neutraler te stellen, nastreven van eigenbelang draagt volgens de economische

theorie juist bij tot de welvaart. In de moderne markteconomie is het echter de taak van de overheid om ongewenste hebzucht – dat is hebzucht die anderen schade berokkent – in te dammen (zie ook Den Butter, 2009b). Dat is het belangrijkste argument voor overheidsregulering en dus ook voor het toezicht op de financiële instellingen. Goed toezicht verhindert ongewenste hebzucht.

De huidige crisis wordt veelal gezien als het uiteenspatten van de zeepbel, die in de voorafgaande periode is ontstaan vanwege uitbundige kredietverlening en een onverantwoord op de pof leven. Dat laatste geldt in het bijzonder voor de Verenigde Staten. Daarnaast wordt kuddegedrag, waarbij besturen van ondernemingen goedgegelovig de adviezen van duurbetaalde consultants opvolgden, als oorzaak van het opblazen van de zeepbel gezien (Boot, 2009). Dat mag misschien zo zijn, maar zo'n analyse draagt weinig bij aan de oplossing van het probleem. Nodig voor de oplossing is om de externe effecten van het bankgedrag te identificeren en daarmee het toezicht zodanig in te richten dat in het vervolg het marktfalen wordt voorkomen.

### **Bestrijding van de oorzaken van de crisis**

Ook over deze oplossingen om de oorzaken van de crisis weg te nemen, lopen de meningen sterk uiteen. Gezien de verschillende opvattingen over de oorzaken is dat begrijpelijk. Zo is er veel aandacht voor de uit de hand gelopen bonuscultuur, en zijn zowel door de Nederlandse regering en De Nederlandsche Bank (DNB), als internationaal, op de G-20 top in Pittsburgh in september 2009 allerhande maatregelen bedacht om deze vorm van bancaire hebzucht in te dammen. Aan het eind van deze paragraaf wordt op de bonussen teruggekomen. Daaraan vooraf wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Commissie Maas, die het perspectief voor verbetering vanuit de bancaire wereld zelf schetst, en worden de visies van het kabinet en van DNB over de toekomst van de financiële sector in het kort besproken.

#### *De mening van de banken*

Het was een hachelijke opdracht die het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Banken aan de Adviescommissie Toekomst Banken – de Commissie Maas – heeft meegegeven. Het vergt veel omzichtigheid voor een commissie die uit het bankwezen afkomstig is, om aanbevelingen over het functioneren van banken te doen. Zeker in een periode dat de volkswoede zich tegen het bankwezen keert. Het is alsof een verdachte zijn eigen politieonderzoek verricht. In het rapport "*Naar Herstel van Vertrouwen*" dat op 7 april 2009 is gepresenteerd, blijkt de commissie de valkuil te hebben vermeden om iedereen – kortzichtige aandeelhouders, naïeve spaarders, de op de pof levende consument, kredietbeoordelaars, lage rente, scheefgroei in internationale schuldverhoudingen, de zeepbel op de huizenmarkt, toezichthouders – een beetje de schuld van de huidige crisis te geven en zo de eigen sector te ontzien. Neen, het rapport beperkt zich tot de rol van de banken en bevat een groot aantal aanbevelingen hoe het in de toekomst anders en beter moet. Het is als het stoute jongetje dat voor de toekomst beterschap belooft en een lijst met goede voornemens vertoont.

De vraag is echter hoe geloofwaardig die belofte is. Wie garandeert dat, wanneer de zwarte wolk van de crisis weer is overgewaaid, de banken zich aan hun goede voornemens houden en niet opnieuw slecht gedrag gaan vertonen? Wie kan de recidive

voorkomen? Het probleem is dat het rapport geen echte analyse van het ineenstorten van het financiële kartenhuis geeft, en geen antwoord bevat op de vraag waarom de hele wereldeconomie in deze val is meegesleurd. De lijst met aanbevelingen, die overigens ten dele gebaseerd is op eerder door internationale instellingen gegeven richtlijnen, doet vermoeden dat de analyse klaar is en dat we nu wel weten waarom het fout is gegaan. Het rapport blijft daarbij helemaal binnen de vertoogcoalitie van de bankeconomen die nog altijd de suggestie wekken op dit gebied de wijsheid in pacht te hebben. Daarentegen is juist een economische analyse nodig die buiten die vertoogcoalitie om zich met een frisse blik richt op de vraag waarom een geringe schok in de monetaire sfeer tot een dergelijke zware systeemcrisis heeft kunnen leiden. Zoals al eerder gezegd ontbreekt die analyse vooralsnog.

De aanbevelingen op het gebied van de inrichting van het bestuur, het risicomanagement en de beloningen hebben, aldus de commissie, niet het karakter van zelfregulering, maar zijn bedoeld als "best practices". Het lijkt op een vorm van open coördinatie met "blaming en shaming", waarbij de banken die de aanbevelingen niet opvolgen, moeten uitleggen waarom ze dat niet doen. Bij een aantal aanbevelingen valt er overigens moeilijk wat uit te leggen. Zo moeten toekomstige commissarissen en bankiers bij DNB een soort examen doen of ze wel genoeg kennis van de financiële wereld hebben. Ik ben benieuwd welke exameneisen DNB in dit geval gaat stellen. De vraag is of DNB zelf wel de gepaste kennis in huis heeft. Immers, bankieren vereist veel taciete kennis – dit is kennis die niet codificeerbaar is en/of schriftelijk valt over te dragen - en een door jarenlange ervaring opgedane intuïtie. Bovendien is bij DNB ook nog niet de speurtocht naar de diepere oorzaak van de crisis afgerond. De bankbestuurders zelf worden aangezet tot een "education permanente" en moeten bovendien een moreel ethische verklaring af leggen die het karakter van de eed van Hippocrates bij de artsen heeft. De vraag hier is wie dat allemaal gaat controleren. Krijgt de Vereniging van Banken de functie van beroepsvereniging waar men met klachten tegen bankiers terecht kan en waarbij sancties staan op het zich niet houden aan de gedragscode? Toen ik indertijd voorzitter van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde was, de beroepsvereniging van de economen, werd er ook door een aantal economen met een miskende mening geroepen om een gedragscode. Voor economen is het opstellen en handhaven van een dergelijke gedragscode echter ondoenlijk, omdat er geen "economische waarheid" bestaat. Verschillende theorieën leiden tot verschillende analyses en aanbevelingen, en het is onmogelijk om een bepaalde opvatting als foutief en de verkondiger van die opvatting als ketter te veroordelen.

#### *Innovaties ook op macro-effecten beoordelen*

Voor de introductie van door de bank te leveren producten wordt een "product approval process" aanbevolen waarbij wordt uitgemaakt of dit niet te veel risico oplevert. Daarbij gaat het kennelijk om het risico voor de bank zelf en niet om het maatschappelijk risico. Financiële innovaties dienen echter getoetst te worden op hun bijdrage aan de financiële stabiliteit en efficiency op macro-niveau. Dan worden de eventuele negatieve externe effecten van de innovaties zichtbaar. Dat kan niet door een interne procedure binnen de banken. Het is overigens een veeg teken dat van de kant van DNB onlangs in een interview in het blad *Fiducie* beweerd is dat men niet kan testen, zoals bij een medicijn, of zo'n nieuw bankproduct de welvaart verhoogt of niet. Dat moet maar aan de markt

worden overgelaten. Het desastreuze resultaat van die mening hebben we de afgelopen tijd gezien. Het is maar goed dat de regering er niet dezelfde mening op nahoudt met betrekking tot allerlei belastingmaatregelen en institutionele veranderingen in de sfeer van de gezondheid en sociale zekerheid. Aan de invoering daarvan gaat een toetsing van de effecten van de maatregelen via uitgebreide modelberekeningen vooraf. Dat zou met vernieuwingen in de financiële sfeer ook moeten gebeuren. Terecht stelt het CPB in het *Centraal Economisch Plan 2009* (blz. 117) dat in de komende tijd macro-economische modellen met een bankensector nodig zijn. De modellen die de individuele banken voor hun risicomanagement gebruiken, gaan slecht om met macro-economische risico's.

### *De ppp-afweging*

De Commissie Maas vraagt hernieuwde aandacht voor de maatschappelijke rol van het bankwezen. Het streven is het vertrouwen in het bankwezen terug te winnen door minder accent te leggen op het korte termijn gewin en het belang van de aandeelhouders. Impliciet wordt het Angelsaksische model verworpen en wordt een terugkeer naar het Rijnlandse model bepleit. Het betekent een goede "ppp-afweging" tussen profit, people en planet. Eigenlijk gaat het daarbij om pppp omdat met people niet alleen de eigen werknemers maar vooral ook de klanten van de bank wordt bedoeld. De klant op de eerste plaats stellen is nu het allereerste streven van de banken. Met de klant als koning wil men het vertrouwen in het bankwezen herstellen. Dat is om twee redenen opmerkelijk. In de eerste plaats zou het toch in een concurrerende markteconomie onmogelijk moeten zijn om winst te maken zonder de klant op zijn wenken te bedienen. Dit vormt een belangrijke aanwijzing waarom het in het verleden mis is gegaan. In de tweede plaats is de crisis niet zozeer door het gebrek aan vertrouwen van de klanten in de banken veroorzaakt, maar door het feit dat de banken onderling elkaar niet meer vertrouwden. Dat is de werkelijke reden waarom we nu in de Grote Recessie zijn beland. Het gaat dus niet alleen om klanten die gespaard kapitaalvermogen zijn kwijtgeraakt of die met woekerpolicen zijn bedot. Het is ook de terugkeer van dit fundamentele vertrouwen tussen de banken onderling dat de geloofwaardigheid van de financiële sector dient te herstellen.

### *Toezicht en regulering, en modellering daarvan*

Hiermee zijn we gekomen tot de laatste p: de planet. In dit geval gaat het om de maatschappelijke betekenis van het bankwezen. Juist de noodzaak van regulering in de relatie tussen de financiële markten en de macro-economie verdient de meeste aandacht in de analyse van de crisis. De Commissie Maas baseert de aanbevelingen over regulering weliswaar ten dele op externe rapporten zoals de "*Turner Review*" van de Engelse *Financial Service Authority*, maar hier vertoont de commissie toch wel enig lobby-gedrag. Zo wordt een open verhouding tussen toezichthouders en banken bepleit. Bovendien wordt gevraagd om een grotere arbeidsmobiliteit tussen de toezichthouders en de banken, bijvoorbeeld via onderlinge detacheringen van bankmedewerkers en toezichthouders. Te vrezen valt dat door dergelijke personele uitwisselingen de neiging om de analyse binnen de vertoogcoalitie van de bankeconomen te houden, wordt versterkt. Daarentegen is juist hier een ander perspectief essentieel, namelijk de macroblik. Om herhaling van een systeemcrisis te voorkomen is nodig dat het macro-prudentieel toezicht weer het primaat krijgt, zoals dat in het verleden het geval was toen

de zorg voor financiële stabiliteit gekoppeld was aan de zorg voor monetaire stabiliteit, bijvoorbeeld via een behoedzaam beleid van liquiditeitscreatie. Andere recente analyses van de crisis zijn op dat punt veel duidelijker dan de Commissie Maas. Zo schetst het CPB in een box op blz. 127 van het *Centraal Economisch Plan 2009* hoe marktfalen vanwege het "originate and distribute" bedrijfsmodel van de banken als een belangrijke oorzaak van de crisis kan worden aangemerkt. De "*Turner Review*." van maart 2009 schrijft hierover: '

'The lack of a (...) system-wide macro-prudential (...) perspective, and the failure to specify and use macro-prudential levers to offset systemic risks, were far more important to the origins of the crisis than any specific failure in supervisory process relating to individual firms. Getting macro-prudential analysis and tools right for the future is vital.'

Ook President Wellink van DNB, als toezichthouder toch schuldig aan het falen om marktfalen te voorkomen, merkt op blz. 30 van het *Jaarverslag 2008* hierover op:

'Als de crisis één ding heeft geleerd, dan is het dat er dringend behoefte is aan een systeemwijde (macro-prudentiële) aanpak, te beginnen op nationaal niveau'.

Hier ligt de sleutel voor het bankwezen om het maatschappelijk vertrouwen in de sector te herstellen. Om echt goed te doorgronden hoe dit macro-prudentieel toezicht effectief kan zijn, dienen macro-modellen te worden ontwikkeld die laten zien hoe een initiële schok door externe effecten zodanig kan worden versterkt dat een systeemcrisis ontstaat. Nobelprijswinnaar Stiglitz heeft met een aantal collega's hiertoe een aanzet gegeven (Gallegati et al. 2008). Het blijkt dat de onderlinge verstrengeling van de financiële instellingen tot een dermate grote besmetting ("contagion") heeft geleid dat het financiële kaartenhuis erdoor is ingestort. Loskoppeling van verschillende onderdelen van het bankwezen en een grotere diversiteit in de bedrijfsvoering vormt dan een deel van de oplossing. Anders gezegd, wanneer dominostenen verder uit elkaar staan, is de kans dat ze allemaal tegelijk omvallen kleiner.

Hierbij zij opgemerkt dat op basis van de hier genoemde mechanismen een nieuw type modellen dient te worden ontwikkeld. Er kan en mag niet worden teruggevallen, zoals onlangs door Bezemer (2009) is bepleit, op de traditionele empirische macro-modellen, zoals het MORCKMON-model (Fase, 1981, De Nederlandsche Bank, 1984, Den Butter, 1988), waarin op consistente wijze de balansposten van de verschillende economische sectoren en daarmee de geldstromen (flow of funds) tussen die posten zijn gemodelleerd<sup>1</sup>. Net als in de modellen die het CPB voor beleids- en conjunctuuranalyse gebruikt, blijven juist de afhankelijkheid van de banken onderling, het doorschuiven van risico's en de daarmee verbonden externe effecten in de traditionele op balansposten en flow of funds gerichte modellen van de financiële sector buiten beeld. Ook dienen deze nieuwe modellen beter de doorwerking van externe schokken zoals de daling van de huizenprijzen te beschrijven dan de macromodellen die in stress testen worden gebruikt om de gevolgen van een massale terugvordering van tegoeden van een bank te simuleren.

---

1 Een voorloper op dit gebied was het model van de Banca d'Italia door Fazio e.a. (1970)

*Financiën en DNB over de toekomst*

Het feit dat, buiten de vertoogcoalitie van de banken om, nader onderzoek nodig is om meer inzicht te krijgen in de werkelijke bronnen van het falen van de financiële markten (zie ook Den Butter 2009a), heeft de regering en DNB als toezichhouders en verantwoordelijken voor de borging van het publiek belang van de financiële markten niet verhinderd hun mening over de toekomst van het financiële stelsel te geven. Dat is gebeurd in twee gelijktijdig op 10 juli 2009 gepubliceerde documenten, namelijk de *Kabinetsvisie toekomst financiële sector* door het Ministerie van Financiën en het rapport *Het Nederlandse financiële stelsel, een onderzoek naar huidige en toekomstige trends* door DNB. In de kabinetsvisie zijn solide, verantwoord en transparant de sleutelbegrippen. De visie geeft een overzicht van de receptuur voor de herinrichting van het financiële systeem en voor de aanscherping van het toezicht, waarover tussen de internationale deskundigen een zekere mate van consensus is bereikt. Zo dienen de activiteiten en risico's van de financiële sector weer beheersbaar te blijven. De sector moet met de economie meegroeiën; deze groei moet niet primair worden gedreven door overmatig gebruik van vreemd vermogen, en door een te risicovolle zoektocht naar rendement of kwetsbare constructies buiten de balans om zoals met de securitisatie veelal het geval was. De toezichhouders zullen strengere kapitaaleisen stellen – hetgeen ook al lang internationaal als middel om een dergelijke crisis te voorkomen wordt gezien – waarbij het toezicht meer aandacht krijgt voor het systeem als geheel. Opmerkelijk, gezien de hierboven aangevoerde bedenkingen tegen de voorstellen van de Commissie Maas, is dat de kabinetsvisie een deel van de aanbevelingen van de commissie overneemt. Dat betreft het risicobeheersingsproces, de corporate governance en het beloningsbeleid. Bovendien wil de overheid zodra dat verantwoord is haar positie in de financiële instellingen – bedoeld is de nationalisering van ABN-AMRO/Fortis en de kapitaalinjecties bij ING, Aegon en SNS Reaal – afbouwen om tot een normale marktsituatie te komen.

Het rapport van DNB biedt een inventarisatie van de bedrijfsactiviteiten van de Nederlandse financiële instellingen. Vanuit die inventarisatie worden de mogelijkheden tot groei en de daarbij passende specialisatie van de instellingen in de toekomst bezien. Gezien de relatief kleine thuismarkt zal die groei toch voor een belangrijk deel buiten de landsgrenzen gerealiseerd moeten worden. Het ontwikkelen van een Nederlands financieel centrum dat verder kijkt dan de herkomst van de banken is daarbij een belangrijke strategie. Het gaat dan niet alleen om de ontwikkeling van internationale financiële instellingen van Nederlandse herkomst met een in Nederland gevestigd hoofdkantoor, maar ook om buitenlandse spelers die in Nederland zijn gevestigd. Opmerkelijk is dat, in weerwil van het hiervoor genoemde gevaar van "contagion", het rapport van DNB synergievoordelen ziet in het samenvoegen van verschillende typen bancaire activiteiten in één concern (de universele bank). Daarmee verwacht DNB dus geen heil van een splitsing tussen verzekeringsbedrijven, zakenbanken en retailbanken. Het rapport van DNB rept niet over de mogelijke positionering van de Nederlandse banken als een brug tussen de Angelsaksische, Rijnlandse, Islamitische en Aziatische manieren van handel drijven. Uitbuiting van die brugfunctie kan bijdragen tot de versterking van de positie van de Nederlandse financiële sector, zeker nu in de mondiale verhoudingen een verschuiving valt waar te nemen van het Angelsaksische naar het



Rijnlandse en het Aziatische model. Hiermee kan vervolg worden gegeven aan de traditie van Nederland als handelsnatie waarbij het overbruggen van culturele verschillen een sleutelcompetentie vormt – indien dat tenminste tegenwoordig nog zo is (zie Den Butter, 2009c).

*Kijk naar de winsten en niet naar de bonussen*

Een belangrijk aandachtspunt voor toezichthouders is om de uit de hand gelopen bonuscultuur bij de banken aan te pakken. Ook de Commissie Maas vindt die cultuur te gortig en heeft voorstellen voor salarisbeperkingen gedaan. Dit klemmt des te meer daar in de zomer van 2009 de oude tijden van voor de kredietcrisis lijken te herleven. Financiële instellingen maken weer winst, waarbij vooral de zakenbanken, die in de herfst van 2008 nog op sterven na dood waren, voorop lopen. Een mooi voorbeeld is Goldman Sachs die in het tweede kwartaal van 2009 een winst van 3,44 miljard dollars noteerde. Daarbij is flink geprofiteerd van het financiële infuus, die verschillende overheden, waaronder de Amerikaanse, in de vorm van een kostbare bailout hebben gegeven. Navrant is dat ook weer enorme bonussen worden uitgedeeld. Zo is berekend dat in het Verenigd Koninkrijk in 2009 de bankiers een kleine 7 miljard euro aan bonussen ontvangen. Vandaar dat het inperken van deze bonussen hoog op de politieke agenda staat.

De vraag is echter of de aangekondigde maatregelen om de bonussen te beperken, helpen. In feite vormen de bonussen namelijk niet het werkelijke probleem waarover politiek en toezichthouders zich druk moeten maken. Het zijn de winsten die om een scherpe beoordeling vragen. Op zich is er niets mis met bedrijven die winst maken en daarbij bonussen uitdelen aan degenen die verantwoordelijk voor de winsten worden gehouden. Zo is er weinig protest tegen de hoge beloningen van clubs en toernooiorganisatoren voor sporters die uitzonderlijke prestaties leveren en daarmee voor volle stadions en voor grote televisie- en reclame-inkomsten zorgen. Velen genieten van die prestaties, die daarmee direct bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. De relatie tussen prestatie en maatschappelijk belang is hier overzichtelijk. Het verband tussen de prestatie van een directeur of raad van bestuur van een grote industriële onderneming, de winst van die onderneming en de bijdrage aan de welvaart ligt al iets gecompliceerder. De vraag is in hoeverre de winst kan worden toegeschreven aan een goede bedrijfsstrategie, aan inventieve en vakbekwame medewerkers of aan externe factoren zoals een gunstige conjunctuur. Maar wanneer de winst van zo'n onderneming bijdraagt aan de welvaart en niet ten koste van de welvaart van anderen gaat, is er geen reden voor de politiek of toezichthouders om zich tegen bonussen te verzetten. .

Dat geldt ook voor winsten van financiële instellingen voor zover deze een directe bijdrage aan de welvaart leveren. Oogmerk van deze instellingen is om particulieren en bedrijven die geld nodig hebben in contact te brengen met particulieren en bedrijven die geld over hebben. Daarbij dienen bedragen, termijnen en kosten op elkaar te worden afgestemd. Onder de kosten is ook het risico begrepen dat degenen die geld lenen niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Omdat financiële instellingen vaak grotere kennis van deze risico's hebben dan hun klanten, nemen zij dit risico over en brengen hun klanten hiervoor een verzekeringspremie in rekening. Daarnaast bieden financiële instellingen hulp bij het verrichten van betalingen, bijv. in de internationale handel. In deze traditionele bedrijfsvoering halen de financiële instellingen hun winst uit de kunde

en kennis om deze vormen van bemiddeling tegen zo laag mogelijke kosten uit te voeren. Dat was al in onze Gouden Eeuw het geval en dat is nu nog zo. De instellingen die het beste slagen om de transactiekosten laag te houden, maken de hoogste winsten en leveren daarbij tevens een bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. In deze situatie is er niets mis met de beloning via bonussen.

### *Winst en welvaart*

Het probleem is dat de financiële sector de afgelopen decennia steeds verder is afgedreven van deze traditionele bedrijfsvoering. Dankzij de genoemde financiële innovaties en institutionele aanpassingen is het onduidelijk geworden wat de werkelijke bron van de winsten van de financiële instellingen is. Daarnaast hebben zakenbanken en private investeringsfondsen allerhande activiteiten ontwikkeld om winsten te behalen uit samenvoegen en overnemen van bedrijven. Ook die activiteiten hebben niet uitsluitend het oogmerk via waardecreatie de welvaart te bevorderen. Winstgevendheid op de korte termijn wordt verkregen ten koste van de winsten op de lange termijn. In enkele uitzonderlijke gevallen (bijv Madoff) gaat het overduidelijk om een piramidespel en fraude. Veel van de beleggingsstrategieën waarmee op korte termijn flinke rendementen worden gehaald, bergen wel de kiem in zich van zo'n piramidespel zonder op enigerlei wijze als frauduleus te kunnen worden bestempeld. Een teken aan de wand is dat de rendementen die door de financiële instellingen in de periode voor de kredietcrisis zijn behaald, jarenlang flink groter zijn geweest dan de rendementen in de reële economie. Het is onwaarschijnlijk dat dit uitsluitend het resultaat is van een voortdurend toegenomen efficiency-verbetering waarbij de kosten van de financiële bemiddeling steeds verder zijn teruggedrongen.

Het gevolg is dat niet langer duidelijk is welke winsten bijdragen aan de welvaart en welke ten koste gaan van de welvaart van anderen. Zo zijn er winsten die ten koste van andere financiële instellingen of ten koste van beleggers worden behaald. Dan dragen de financiële instellingen niet bij aan het vergroten van de welvaartskoek, maar alleen aan een andere verdeling. Dit kan een direct gevolg van (tegengestelde) speculatie zijn, maar ook de ingewikkelde financiële producten en manipulatie van de handel op de financiële markten kan een dergelijk herverdeling van winsten en dus van vermogens tot gevolg hebben. Zo'n herverdeling tussen kapitaalbezitters bevordert de maatschappelijke welvaart niet. Het gaat gepaard met veel onnodige transacties en daarmee gemaakte kosten. Nog erger is het wanneer de winsten ten koste van de maatschappij zelf gaan. Eerder is al beschreven dat (sommige) financiële instellingen in hun bedrijfsvoering meer risico namen dan verantwoord was omdat ze ervan uitgingen dat ze in geval van een dreigend faillissement via een bailout uit de brand zouden worden geholpen. Hetgeen is gebeurd. Het betekent dat verliezen op de maatschappij worden afgewenteld, terwijl de winsten, wanneer de risicovolle bedrijfsvoering gunstig uitpakt, voor de instellingen zelf zijn. Daarnaast zijn financiële producten ontwikkeld die handig gebruik maken van fiscale regelingen en waar goed aan wordt verdiend. Ook dit is schadelijk voor de maatschappij omdat het minder belastinginkomsten oplevert.

In deze laatste gevallen kan, behalve van marktfalen, zelfs sprake zijn van rent seeking – het afsnoepen van welvaart van anderen. De taak van overheid en toezichhouders is dit marktfalen en rent seeking te voorkomen. Anders gezegd, ervoor te zorgen dat geen winsten ten koste van anderen of ten koste van ons allemaal worden behaald. In die zin



geldt hetzelfde als voor een chemische fabriek die zich aan de milieuvergunning dient te houden en geen winst mag maken door buitensporig te ververvuilen en daarmee anderen of de maatschappij te belasten. Het verschil tussen de overheidsregulering van het gewone bedrijfsleven en de financiële wereld is dat het in het laatste geval veel minder transparant is welke eigen bijdrage aan de welvaart wordt geleverd en in hoeverre de winsten op diefstal van de welvaart van anderen zijn gebaseerd. De afweging tussen "echte winsten" die voortvloeien uit waardecreatie door financiële instellingen en winsten die ten koste van anderen gaan, wordt gefrustreerd door het complexe karakter van de financiële producten en onderlinge verwevenheid van de financiële sector.

Meer en meer dringt het besef door dat sleutel voor adequaat overheidsingrijpen en regulering om een volgende crisis in de financiële wereld te voorkomen, ligt bij de ontrafeling van de verschillende bronnen van de winsten. Aan de financiële instellingen is er echter alles aan gelegen om deze ontrafeling te dwarsbomen en de toezichthouders zand in de ogen te strooien omtrent de werkelijke strategieën om winsten te behalen. Dat is de reden voor toezichthouders om meer transparantie te eisen. Deze eisen dreigen gefrustreerd te worden door een sterke lobby van de banken, hetgeen een teken van het gedrag van "rent seeking" is. Vooralsnog is dat moeilijk te bewijzen, maar er schuilt wel een kiem van waarheid in die een meer gedegen wetenschappelijke analyse vergt. Zo laat een van de Amerikaanse topeconomen, Daron Acemoglu, in *NRC Handelsblad* van woensdag 5 augustus 2009 optekenen dat de politieke macht van de bankiers dient te worden ingeperkt. Nobelprijswinnar Paul Krugman kan zich, in het webartikel "Rewarding bad actors" in de *Economist's View* van 3 augustus 2009, de woede van de Amerikanen op Wallstreet wel voorstellen nu de banken weer enorme bonussen uitkeren na eerder door kostbare bailouts uit de brand te zijn geholpen, terwijl de economie nog in een diepe recessie verkeert. In beginsel kan, aldus Krugman, speculatie een bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart, maar "(making) money by outsmarting other investors rather than by directing resources to where they're needed, (...) it is hard to see the social value". Een reactie op het artikel van Krugman bevat de meest bondige formulering van wat er mis is in het huidige economische model: "...the privatization of profits and the socialisation of loss."

### *Besluit*

Dit alles toont dat voor een goed toezicht op, en regulering van de financiële wereld een helder inzicht moet worden verkregen in het marktfalen dat via de financiële innovaties en strategische beslissingen in het financiële systeem wordt ingebouwd. Dat is de transparantie waar behoefte aan is en die ervoor zorgt dat zichtbaar wordt waar de financiële wereld daadwerkelijk bijdraagt aan de welvaart, en waar sprake is van ongewenste herverdeling en rent seeking. Die kennis bevordert dat waardecreatie behouden blijft, maar dat winsten niet ten koste van anderen worden behaald. Welke maatregelen de toezichthouders daartoe moeten nemen, is vooralsnog niet duidelijk. Strengere kapitaaleisen en een belasting op financiële transacties (Tobin tax) zoals in augustus 2009 door Adair Turner, voorzitter van de Britse toezichthouder FSA, is voorgesteld, kunnen tot een verkleining van het systeemrisico bijdragen, maar dat werkt ook belemmerend voor de "echte welvaartswinsten". Hoe dit ook zij, inperking van de bonussen zonder meer draagt er niet toe bij dat uitsluitend "goede" winsten worden

behaald. Het is alsof de overheid een chemische fabriek toestaat om met vervuilende activiteiten veel winst te behalen, wanneer er maar geen hoge salarissen worden betaald.

### **De gevolgen voor de reële sfeer en de bestrijding daarvan**

Tot het midden van 2008 was er nog de verwachting, of liever gezegd nog hoop, dat de bankiersgekte en de daardoor ontstane crisis in de financiële wereld slechts in geringe mate zou doorsijpelen naar de reële sfeer. Die hoop is de bodem ingeslagen, zeker nadat op 15 september 2008 de zakenbank Lehman Brothers niet via een bailout werd gered en failliet ging. Zonder met dit feit te rekenen voorspelde het CPB indertijd in de *MEV* dat de kredietcrisis en de in het spoor daarvan verdragende wereldconjunctuur ertoe zou leiden dat de economische groei in 2009 1¼% zou bedragen: een scherpe terugval ten opzichte van de voorgaande periode maar nog steeds een positieve groei. De recessie gloorde nog niet. In december 2008 kwam de omslag: er werd voor 2009 een krimp van ¾ % voorzien. Februari 2009 bracht een nog grotere bijstelling: het BBP zou met 3½ % afnemen. De bodem van de voorspelling, en hopelijk ook voor de werkelijke ontwikkeling van de Nederlandse economie, werd in juni 2009 bereikt: een daling met 4¾%. Deze voorspellingen van het CPB zijn allemaal sterk afhankelijk van de raming van de wereldhandel, die voor het CPB een exogene grootheid is en op basis van voorspellingen van anderen wordt ingeschat. Het is vooral het groeiend pessimisme over de wereldhandel dat tot de benedenwaartse bijstellingen over de economische ontwikkeling in ons land heeft geleid. Dit inzakken van de wereldhandel is een direct gevolg van de mondiale vraaguitval die onder meer is veroorzaakt door vermogensverliezen en beperkte beschikbaarheid van kredieten. Dat zijn de kanalen waardoor de crisis in de financiële wereld is overgeslagen naar de reële sfeer en daar voor een enorm welvaartsverlies heeft gezorgd.

#### *Welke beleidsreactie is adequaat?*

De vraag waarvoor de overheden zich gesteld zagen is: hoe de gevolgen voor de reële economie zo veel mogelijk konden worden beperkt? Toen de diepte van de recessie duidelijk werd, was er in Nederland de keuze tussen twee beleidsalternatieven, namelijk een keynesiaanse bestedingsimpuls of handhaving van het trendmatige begrotingsbeleid, beter bekend als de Zalm-norm. Anders gezegd, de keuze was tussen niets doen of flink extra stimuleren.

Een belangrijk argument voor een ruimhartige bestedingsimpuls is dat de crisis overeenkomst vertoont met de situatie in de jaren '30 van de vorige eeuw, toen een stimulering van de vraag veel te lang achterwege is gebleven. Ontegenzeggelijk heeft de "New Deal" van president Roosevelt indertijd uitkomst geboden. Het is niet verwonderlijk dat president Obama zich hierdoor heeft laten inspireren. Gezien de grote internationale economische vervlechting en toename van de wereldhandel die de globalisering heeft gebracht, ligt het voor de hand dat voor de huidige crisis ook een keynesiaanse vraagstimulering op wereldwijde schaal nodig is. Nederland zou mee moeten doen, wat in de EU ook van ons land werd gevraagd. Daarbij komt dat het gevaar van oplopende inflatie door de bestedingsimpuls niet groot was. Eerder bestond (en bestaat) het gevaar voor deflatie wanneer de crisis voortduurt en de vraag niet aantrekt. Bovendien geldt in deze situatie dat ook sommige bedrijven, net als de banken die met een bailout uit de brand zijn geholpen, "too big to fail" zijn. Het gaat immers niet om een normale

conjuncturele inzinking, waar bij laag tij de wrakken bloot komen te liggen zodat deze kunnen worden opgeruimd. Deze reinigende rol van de recessie is minder relevant nu de bron van de crisis volledig in de monetaire sfeer ligt. In ieder geval lijkt het voordeel van de reiniging niet op te wegen tegen de kosten van afbraak van productiecapaciteit en ontslag en weer aannemen van personeel.

Toch lijkt de uiteindelijk gemaakte keuze om vrijwel niets te doen, voor Zalm te kiezen en vast te houden aan het trendmatige begrotingsbeleid, de juiste. Bij de Zalm-norm zijn immers automatische stabilisatoren ingebouwd, die in feite al voor een bestedingsimpuls zorgen. Het financieringssaldo van de overheid vormt de buffer: tijdens slechte tijden neemt het saldo af en loopt de staatschuld op terwijl het de bedoeling is dat in goede tijden het saldo positief is en er aflossing van de staatsschuld plaatsvindt. In de afgelopen jaren heeft toepassing van het trendmatige begrotingsbeleid voor veel rust in de overheidsfinanciën gezorgd: zowel de ministeries als de buitenwacht weten waar ze met deze begrotingsregels aan toe zijn.

Toegeven aan de roep om een keynesiaans stimuleringsbeleid verstoort deze rust. Dat blijkt wanneer maar enigszins de suggestie wordt gewekt dat stimulering in de rede ligt. In reactie op de hulp die de omvallende banken via bailouts van de regering hebben gekregen, zijn ook vele andere bedrijven bij de overheid op de stoep komen te staan om hulp te vragen. Daarbij is het zeer moeilijk een onderscheid te maken tussen hulp die echt noodzakelijk is om tijdelijke problemen op te lossen, en lobbygedrag om flink wat uit de ruif te kunnen meepikken. Binnen het begrotingskader is het trouwens wel mogelijk om tijdelijk belastingen te verlagen om de economie te stimuleren. De regering heeft dat al gedaan door ondernemers toe te staan investeringen versneld af te lossen. Ook zijn zoveel mogelijk bestaande investeringsplannen door de overheid zelf vervroegd in uitvoering genomen. Snel beslissen over nieuwe overheidsplannen, bijvoorbeeld om de economische structuur te verduurzamen, of het uit de la halen van oude plannen, valt echter af te raden. Immers, wanneer uitvoering van zulke plannen echt gewenst is, zou dat ook, of zelfs juist, tijdens goede tijden moeten gebeuren. Conjunctuurbeleid en structuurbeleid mogen niet worden verward. Daarnaast, en daar heeft de Raad van State op gewezen, kunnen niet zo maar allerlei procedures om plannen goed te keuren en vergunningen te verlenen, buiten werking worden gezet.

Bovendien hebben nieuwe plannen, ook al vindt de besluitvorming versneld plaats, een lange opstarttijd. De vraag is dan of de timing van de uitgaven niet verkeerd is. Het probleem van de timing van de conjuncturele stimulering vormt toch al een reden waarom het keynesiaanse stimuleringsbeleid uit de gratie is geraakt. Een andere reden is dat de economie aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig immuun voor een actief conjunctureel stabilisatiebeleid bleek te zijn geworden. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de bezwaren die indertijd golden tegen vraagstimulering nu zijn verdwenen. Daarbij komt dat de huidige roep om overheidshulp vooral van de bedrijven komt, zodat dus om aanbodstimulering wordt gevraagd. Dat is vreemd in een periode van vraaguitval, die op zich ook nog niet zo slecht en onbegrijpelijk is omdat aan de crisis een overmatige consumptie op basis van schuldfinanciering vooraf is gegaan.

Die schuldfinanciering vormt evenzeer een argument om voor Zalm te kiezen en niet nog eens verder de economie via verdere uitgaven te stimuleren. Immers, het begrotingstekort is dankzij de methodiek van het trendmatige begrotingsbeleid door de

crisis toch al sterk opgelopen. Volgens de miljoenennota van 2010 slaat het overschot van bijna 1% van het BBP in 2008 om in een tekort van 4,8% BBP in 2009 en naar verwachting loopt dat tekort in 2010 op tot ruim 6% BBP. Hierdoor neemt de staatsschuld flink toe. Daar komt nog de toename van de staatsschuld bij vanwege de enorme bedragen die de overheid heeft moeten uitgeven om banken te nationaliseren en te herkapitaliseren. Er is twijfel of al dat geld wel op termijn in de schatkist zal terugvloeien. De oplopende staatsschuld vormt vanwege de rentebetalingen een last voor de toekomstige generaties, die het toch al zwaar krijgen vanwege de vergrijzing en ontgroening. Het was immers juist de bedoeling van het huidige kabinet om de staatsschuld af te bouwen om een meer eerlijke verdeling van lusten en lasten tussen generaties te bereiken. Daarom kan de keuze voor Zalm als een generatiebewuste oplossing voor de kredietcrisis worden opgevat. Het betekent wel dat in de toekomst, wanneer de crisis weer achter de rug is, flink bezuinigd, of meer in algemene zin, omgebogen moet worden om de overheidsfinanciën weer houdbaar te krijgen. Daartoe zijn de in de inleiding genoemde commissies van ambtenaren in het leven geroepen, waarover later meer.

#### *Loopt Nederland in de pas?*

De vraag is hierbij of Nederland, in verhouding tot andere Westerse landen, wel voldoende bijdraagt om de haperende wereldeconomie weer op gang te brengen. Immers, zelf niet stimuleren, maar wel profiteren, via weglekeffecten, van de stimuleringsmaatregelen van anderen, kan gemakkelijk als een "beggar thy neighbour" beleid worden gezien. Inderdaad blijkt uit onderzoek van het IMF waarin de 9 grootste industrielanden van de wereld zijn onderzocht dat de omvang van de stimuleringspakketten sterk varieert.

Een overzicht van de stimuleringspakketten als percentage van het BBP is gegeven in tabel 1<sup>2</sup>. Hieruit blijkt dat de Verenigde Staten en China het meeste geld beschikbaar stellen voor het direct stimuleren van de economie. Italië en Nederland bevinden zich aan de andere kant van het spectrum. De netto additionele stimulans van de Nederlandse overheid is relatief laag: 2,7 miljard in 2009 en 3,2 miljard in 2010 (Ministerie van Financiën, 2009). Deze bedragen van directe stimulering geven echter niet een volledig beeld van de bijdrage van de verschillende landen om de wereldeconomie weer uit het dal te helpen. Immers, zoals hiervoor is aangeduid, ook de mate waarin de automatische stabilisatoren werkzaam zijn, is van belang voor de omvang van de stimulering die van het begrotingsbeleid uitgaat. De werking van de automatische stabilisatoren verschilt sterk van land tot land en hangt af van de gehanteerde begrotingssystematiek. In landen met een relatief kleine overheidssector, en in landen waar niet een vorm van trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd, zal het impliciete stimulerende effect van het budgettair beleid kleiner zijn dan in landen waar wel dergelijke begrotingsnormen gelden. Te verwachten valt dat in deze landen de behoefte aan, dan wel de roep om, een directe vraagstimulering in keynesiaanse zin groter zal zijn. Daarbij hangt de mate waarin directe stimulering plaatsvindt natuurlijk ook af van de financiële ruimte die er voor het overheidsbeleid is.

---

2 Ontleend aan een bachelor scriptie van Gijs Brussen.

Tabel 1. Stimuleringspakketten van 9 grote G20-landen en Nederland (in % van het BBP)

	2008	2009	2010	Totaal
Canada	0,0	1,5	1,3	2,7
China	0,4	2,0	2,0	4,4
Duitsland	0,0	1,5	2,0	3,4
Frankrijk	0,0	0,7	0,7	1,3
India	0,0	0,5	3,0	3,5
Italië	0,0	0,2	0,1	0,3
Japan	0,4	1,4	0,4	2,2
Verenigd Koninkrijk	0,2	1,4	-0,1	1,5
Verenigde Staten	1,1	2,0	1,8	4,8
<i>Gewogen gemiddelde</i>	<i>0,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>3,6</i>
Nederland	0,0	0,5	0,6	1,0

Bron: Fund Staff Estimates, IMF; de gegevens van Nederland zijn ontleend aan het Ministerie van Financiën en het IMF

Om hier een beeld van te krijgen is in tabel 2 de ontwikkeling van de begrotingssaldi van de 9 G20 landen en Nederland gegeven. Als indicator voor het totale stimulerende effect dat het budgettaire beleid heeft, is in de rechter kolom het verschil berekend tussen het feitelijke begrotingssaldo in 2008 en het verwachte saldo in 2010. Vanuit dit perspectief blijkt Nederland (volgens deze opstelling) verreweg de grootste impuls aan de economie te geven dan alle beschouwde landen. Dat is een direct gevolg van de manier waarop in Nederland de Zalm-norm wordt gehanteerd. Deze zorgt ervoor dat de overheidsuitgaven op peil blijven en daarmee een flinke bestedingsimpuls genereren ten opzicht van een situatie dat de overheidsuitgaven gerelateerd zouden worden aan de inkomsten van de overheid. Landen zoals de VS en China blijken hun economie veel minder sterk te stimuleren wanneer er naar het oplopen van het financieringstekort wordt gekeken.

De verschillen tussen de landen zijn mede een gevolg van de verschillende manieren waarop er in deze landen begrotingsnormen worden gehanteerd (zie Von Hagen e.a., 2002). Het onderzoek van Von Hagen e.a. toont dat in de zogenoemde "*delegation states*" veel bevoegdheden tijdens het begrotingsproces naar de minister van Financiën worden gedelegeerd. Deze heeft veel macht bij het bepalen van de budgettaire doelstellingen en bij het aanpassen van deze doelstellingen. Vaak gaat dit samen met een politieke omgeving waarin één partij de meerderheid heeft of een blok van traditioneel samenwerkende partijen een meerderheidsregering vormt. Dit komt voor in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Onder het tweede type, de "*commitment states*", worden de budgettaire afspraken onderling gemaakt door de betrokken partijen. Alle partijen committeren zich aan deze afspraken. Deze afspraken zijn vaak in het regeerakkoord vermeld. De rol van de minister van Financiën is erin gelegen de naleving van deze afspraken te bewaken. Nederland is duidelijk zo'n commitment state. Daarbij komt dat van alle door Von Hagen e.a. beschouwde landen Nederland als enige ook een formele regel heeft over de aanwending van meevallers.

Tabel 2. De ontwikkeling van het begrotingssaldo t.o.v. het pre-crisisjaar 2007 (in % van het BBP)

	2008	2009	2010	Vershil 2008 – 2010
Canada	-0,9	-2,9	-3,2	-2,3
China	-1,1	-3,0	-3,0	-1,9
Duitsland	....	-3,2	-4,4	-3,3
				(schatting)
Frankrijk	-0,6	-2,8	-3,6	-3,0
India	-2,6	-3,3	-2,2	0,4 <sup>2</sup>
Italië	-1,1	-2,4	-2,8	-1,7
Japan	-1,3	-3,7	-3,7	-2,4
Verenigde Koninkrijk	-1,5	-4,6	-5,4	-3,9
Verenigde Staten	-3,5	-5,7	-6,1	-2,5
Nederland <sup>1</sup>	1,0 <sup>2</sup>	-2,8	-5,6	-6,6

1 Gegevens van Nederland CPB (CPB, 2009a).

2 Een positief saldo betekent een daling van de staatsschuld.

Bron: Fund Staff Estimates, IMF.

In dit verband ligt het voor de hand dat landen met een hoge automatische stimulators een lage netto fiscale stimulators zullen hebben. Nederland, bijvoorbeeld, investeert in de periode 2008-2010 6,6% van het BBP in de economie, maar stimuleert de economie direct met slechts 1% in die periode. Om dit verder te onderzoeken dient de in tabel 2 berekende toename van het financieringssaldo gesplitst te worden in een deel dat als gevolg van de automatische stabilisatoren kan worden aangemerkt en het deel dat het gevolg is van de extra keynesiaanse bestedingsimpuls. Deze berekening op basis van de gegevens van tabel 2 wordt echter bemoeilijkt omdat in de schattingen van het IMF ook inverdieneffecten en andere autonome ontwikkelingen zijn meegenomen. Uit de opstelling in tabel 3 blijkt namelijk dat, wanneer de omvang van de keynesiaanse impuls wordt losgekoppeld van de andere effecten op het financieringssaldo, in sommige landen deze andere effecten een positieve bijdrage aan het saldo leveren. Kennelijk is de positieve invloed van deze inverdieneffecten hoger geschat dan het extra tekort vanwege de automatische stabilisatoren. Dat neemt niet weg dat de opstelling in de tabellen 2 en 3 een negatief verband suggereert tussen de toename van het tekort vanwege de automatische stabilisatoren en de keynesiaanse impuls. Dit betekent dat hoe groter de automatische stabilisatoren zijn, des te lager de keynesiaanse vraagstimulators is.

Bij deze conclusie zij opgemerkt dat De Kam (2009a, tabel 1.6) op basis van gegevens van het CPB tot andere waarden van de begrotingsimpuls komt dan tabel 2 op basis van de gegevens van het IMF. Wel vindt ook De Kam dat de begrotingsimpuls in Nederland de grootste is van de door hem beschouwde landen. Daarentegen vinden Dolls e.a (2009) geen direct verband tussen de omvang van de automatische stabilisatoren en de keynesiaanse impuls. Hun conclusie berust op een modelmatige analyse van de



verschillende typen schokken en impulsen. Nadat alle impulsen zijn uitgewerkt is het op basis van een dergelijke modelmatige analyse interessant om te berekenen in welke mate de multiplicatoren van de impuls van de automatische stabilisatoren afwijken van de keynesiaanse bestedingsmultiplicator. De uitkomst zou best eens kunnen zijn dat, bij een gelijkblijvend beroep op extra financiële middelen van de overheid, in deze recessie de automatische stabilisator effectiever blijkt in de stimulering van de economie dan de keynesiaanse impuls.

Tabel 3. De invloed van de keynesiaanse stimulans, en van de automatische stabilisatoren en overige effecten, op het begrotingssaldo

	Verskil 2008 – 2010	Keynesiaanse stimulans	Invloed automatische stabilisatoren en overige effecten
Canada	-2,3	-2,7	0,4
China	-1,9	-4,4	2,5
Duitsland	-3,3	-3,4	0,1
	(schatting)		
Frankrijk	-3,0	-1,3	-1,7
India	0,4	-3,5	3,9
Italië	-1,7	-0,3	-1,4
Japan	-2,4	-2,2	-0,2
Verenigde Koninkrijk	-3,9	-1,5	-2,4
Verenigde Staten	-2,5	-4,8	2,3
Nederland	-6,6	-1,0	-5,6

Bron: Tabellen 1 en 2.

#### De bezuinigingsdrift na 2010

Het voorgaande toont dat op de korte termijn, voor zover als de recessie voortduurt, het benutten van de werking van de automatische stabilisatoren en eventueel een beetje extra stimuleren, de voor de hand liggende beleidsoptie voor ons land is. Van belang daarbij is de constatering dat er in ons land vanwege de goede verankering van het trendmatige begrotingsbeleid van die automatische stabilisatoren een relatief sterke bestedingsimpuls uitgaat. Voor de lange termijn, dat wil zeggen voor de periode na 2010, geldt een heel ander verhaal. Om voor een *generatiebewuste borging van het publieke belang* te zorgen – de terminologie is ontleend aan WRR (1999, 2000) – dienen de overheidsfinanciën op orde te worden gebracht. Het betekent dat het verschil tussen geprojecteerde uitgaven en inkomsten – het zogeheten houdbaarheidstekort (sustainability gap) –, dat met alle ellende van de afgelopen periode op zo'n 5% van het BBP dreigt uit te komen, drastisch dient te worden teruggebracht. Zo niet, dan is sprake van een onevenredige belasting voor de toekomstige generaties. Dit is de opgave om het beleid generatiebewust te maken.

Vanuit dit perspectief heeft de regering te kennen gegeven dat er in de periode na 2010 flink bezuinigd moet worden. Daartoe zijn de in de inleiding genoemde 19 nieuwe commissies van ambtenaren in het leven geroepen die op verschillende deeltherreinen van

het overheidsbeleid moeten nagaan in welke mate ombuigingen mogelijk zijn. Een bestaande commissie op het gebied van internationale veiligheid heeft als 20<sup>ste</sup> commissie die opdracht ook meegekregen. Hoeveel bezuinigingen de voorstellen van deze commissies bij elkaar moeten opleveren wordt uit de *Miljoenennota* niet erg duidelijk. Wel heeft ieder van de commissies de opdracht om op hun terrein een variant te presenteren die een structurele bezuiniging van 20% van de netto uitgaven oplevert. Dat zou ongeveer 35 miljard euro opleveren (De Kam, 2009b). Dit bedrag lijkt ongeveer voldoende om het hiervoor genoemde houdbaarheidstekort van 5% BBP op te vullen.

Deze manier om de politieke besluitvorming over de toekomstige ombuigingen uit te stellen kent een aantal problemen. Op zich is er niets op tegen om nu, in 2009, nog geen gedetailleerde besluiten te nemen over maatregelen die pas na 2010 gelden. Het eerste probleem is echter de fijnmazige opsplitsing in de verschillende beleidsgebieden en thema's waar ombuigingen tot stand moeten worden gebracht. De vraag is of deze opsplitsing wel het hele takenpakket van de overheid omvat, of dat er bezuinigingsmogelijkheden door de mazen van het net glippen. Het tweede probleem is dat de inventarisatie aan ambtenaren wordt overgelaten. Het laat zich aanzien dat bij de ambtenaren, en zeker bij degenen die deel uitmaken van de commissies, weinig animo zal bestaan om zich zelf weg te bezuinigen. De reductie van het aantal ambtenaren is een onderwerp dat al jaren hoog op de beleidsagenda van de regering staat. Tot nu toe is het ambtenarenapparaat echter eerder toegenomen dan afgenomen. Bovendien zullen deze commissies van ambtenaren voornamelijk gebruik maken van bestaande onderzoeken en beleidsevaluaties. Het betekent dat de voorstellen volledig binnen de Haagse vertoogcoalitie van de beleidsanalyse – om het zo te noemen – zullen blijven. Weliswaar mogen alle taboes worden doorbroken en alle heilige huisjes worden aangepakt, maar in veel gevallen gaat het daarbij om hervormingen waarvan de opbrengst in termen van bezuinigingen onzeker is. Te denken valt aan versoepeling van het ontslagrecht, activerend arbeidsmarktbeleid, woningmarktbeleid (hypotheekrenteaftrek), levensloopbeleid, rendement van onderwijs en kinderopvang. Onderzoek op deze gebieden laat zien dat er zoveel onderling verbonden mechanismen werkzaam zijn, dat het saldo van maatschappelijke kosten en baten sterk van de in het onderzoek gehanteerde veronderstellingen afhangt.

Het derde en belangrijkste probleem vormt dan ook de combinatie van de beide voorgaande aspecten. De doelstelling van het beleidsonderzoek mag niet alleen een boekhoudkundige opstelling van ombuigingsmogelijkheden te zijn. Het gaat ook om een goede borging van het publieke belang waarbij de economische en maatschappelijke structuur van ons land in deze periode van globalisering wordt versterkt. Dat is wat in dit kader met een verduurzaming van de economie wordt bedoeld. Daartoe is nodig dat alle beleidsthema's in onderlinge samenhang en vanuit een ander en nieuw perspectief worden gezien. Buiten de Haagse vertoogcoalitie om dienen nieuwe wegen te worden ontwikkeld en verbindingen tot stand te worden gebracht die maatschappelijk voordeel opleveren. Een voorbeeld vormen de implementatiekosten van overheidsbeleid (zie bijv. Den Butter e.a., 2009). In het onderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen blijven deze kosten meestal buiten beeld. Hetzelfde geldt voor de transactiekosten binnen de overheid, zoals de afstemmings- en coördinatiekosten tussen de verschillende ministeries en onderdelen daarvan. Denk maar aan de kosten van de onderlinge



discussies en stammenstrijd tussen de 20 commissies en van de daarmee gepaard gaande compromissen. Hier werkt de inventarisatie door ambtenaren en de opsplitsing in beleidsthema's belemmerend. Er wordt slechts gezocht onder het licht van de lantarenpaal. Toch valt juist op dit gebied veel winst te halen. Dat kan door een betere inzet van ICT, maar vooral door een goede institutionalisering waarin de coördinatie tussen overheid en private sector enerzijds, en tussen onderdelen van de overheid anderzijds, tegen zo laag mogelijke transactiekosten wordt gerealiseerd. Dit zou een taak voor een 21<sup>ste</sup> commissie van buitenstaanders en deskundigen kunnen zijn. Wellicht helpt het dat de Nobelprijs in de economie dit jaar is toegekend aan Williamson, die een fundamentele bijdrage op het gebied van instituties en transactiekosten heeft geleverd. Uiteindelijk is het aan de regering en aan de politiek om de keuze voor de omvang en vormgeving voor de ombuigingen in de periode na 2010 te bepalen. Dan kan en mag niet te sterk geleund worden op de aanbevelingen van de commissies van ambtenaren. Vandaar dat het onverstandig is om op deze aanbevelingen te wachten. De regering zou zich, meer dan nu uit de *Miljoenennota* en daaropvolgende algemene beschouwingen blijkt, proactief dienen op te stellen en richtlijnen dienen te geven hoe de verduurzaming van de Nederlandse economie na de crisis tot stand kan worden gebracht.

### Besluit

Financiële instellingen hebben in de afgelopen periode consumenten ertoe aangezet om via kredieten op een flink deel van hun kapitaal als onderpand, de bestedingen te verhogen en hebben daar zelf grote winsten mee geboekt. Dankzij de securitisatie is de onderlinge afhankelijkheid van de financiële instellingen sterk toegenomen, waarbij deze vorm van besmetting ("contagion") de betrekkelijk geringe negatieve schok op de Amerikaanse huizenmarkt tot enorme proporties heeft opgeblazen. Daardoor is het financiële kaartenhuis in elkaar gestort. Het heeft de reële sector in zijn val meegesleurd waardoor we nu in de Grote Recessie zijn geraakt. Om een dergelijke gebeurtenis in de toekomst te voorkomen is het essentieel dat wordt vastgesteld welke (negatieve) externe effecten de besmetting en onderlinge verwevenheid in de financiële sector heeft opgeroepen. Vervolgens dient het macro-prudentieel toezicht ervoor te zorgen dat deze externaliteiten worden geïnternaliseerd. Dit vormt een eerste beleidsopgave die vooral op het bordje van de toezichthouders ligt. Maar ook de regering heeft daar natuurlijk bemoeienis mee. Het is wenselijk dat het toezicht wordt ondersteund door een nieuwe generatie macro-modellen waarin de externe effecten en asymmetrie bij de doorwerking van schokken vanwege de onderlinge verwevenheid van de financiële wereld zijn ingebouwd. Dat vergt nog flink wat onderzoek.

De tweede beleidsopgave betreft het op orde brengen van de overheidsfinanciën in samenhang met een structurele en duurzame versterking van de economie, waarbij de lusten en lasten tussen generaties op evenwichtige wijze worden verdeeld. Daartoe is meer nodig dan een boekhoudkundige exercitie door ambtenaren om via gigantische ombuigingen het houdbaarheidstekort – dit is het verschil tussen geprojecteerde inkomsten en uitgaven van de overheid – in de komende periode te verkleinen. Het vergt een creatieve verkenning hoe de instituties in ons land die voor de borging van het publiek belang zorgen, op meer efficiënte wijze kunnen worden ingericht. Onderdeel daarvan vormen de regelgeving in de relatie tussen overheid en private sector en de coördinatie tussen ministeries en delen daarvan onderling. Een efficiëntieverhoging die

tot lagere transactiekosten leidt kan ervoor zorgen dat de versobering van de overheidsvoorzieningen vanwege de bezuinigingen beperkt kan blijven. Ook dat vergt nog flink wat onderzoek.

Frank den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam.

## Literatuur

- Bezemer, D.J. (2009), "No one saw it coming"; understanding financial crisis through accounting models, *Munich Personal RePEc Archive Paper* no. 15892.
- Boot, A.W.A (2009), *De Ontwortelde Onderneming; Ondernemingen overgeleverd aan Financiers?* Assen: Van Gorcum Uitgeverij.
- Bullard, J., C.J. Neely en D.C. Wheelock (2009), Systemic risk and the financial crisis: a primer, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 91, blz. 403-417.
- Butter, F. A. G. den (1988), The DNB econometric model of the Netherlands economy (MORKMON), in W. Driehuis, M.M.G. Fase en H. den Hartog (red.), *Challenges for Macroeconomic Modelling*, Amsterdam: North-Holland, blz. 405-431.
- Butter, F.A.G. den (2009a), Falen van de financiële markten, *Bank- & Effectenbedrijf*, 59, blz. 14-19.
- Butter, F.A.G. den (2009b), Vertrouwen als tegengif voor kapitalistische hebzucht, *TPC Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, 7 (3), blz. 5-9.
- Butter, F.A.G. den (2009c), *Transactiemanagement; Sleutelcompetentie voor Nederland bij een Regierol in de Globalisering*, SMO 2008-4/5, Den Haag: SMO.
- Butter, F.A.G. den, M. de Graaf en A. Nijsen (2009), The transaction costs perspective on costs and benefits of government regulation, *Tinbergen Institute Discussion Paper* TI 2009-013/3.
- De Nederlandsche Bank (1984), *MORKMON, een Kwartaalmodel voor Macro-economische Beleidsanalyse*, Monetaire Monografieën nr. 2, Deventer: De Nederlandsche Bank N.V./Kluwer.
- De Nederlandsche Bank (2009), Financiële stabiliteit: overheidssteun aan de financiële sector, *DNB kwartaalbericht juni 2009*, blz. 22-25.
- Dolls, M., C. Fuest en A. Peichl (2009), Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe, *IZA Discussion Paper* No. 4310 (July 2009).
- Ewijk, C.van, en C. Teulings (2009), *De Grote Recessie; Het Centraal Planbureau over de Kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Fase, M.M.G. (1981), Financiële activa, rentevorming en monetaire beheersbaarheid; proeve van een monetair kwartaalmodel voor Nederland, in E. den Dunnen, M.M.G. Fase en A Szász (red.), *Zoeklicht op Beleid*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese BV, blz. 43-81.
- Fazio, A., G. Caligiuri, F. Cotula en P. Savona (1970), *A Model of the Financial sector of the Italian Economy*, Paper gepresenteerd op het Second World Congress of the Econometric Society, September 1970, Cambridge, England.

- Gai, P., S. Kapadia, S. Millard en A. Perez (2008), Financial innovation, macroeconomic stability and systemic crises, *Economic Journal*, 118, blz. 401-426.
- Gallegati, M., B. Greenwald, M.G. Richiardi en J.E. Stiglitz (2008), The asymmetric effects of diffusion processes: risk sharing and contagion, *Global Economy Journal*, 8, Issue 3, Article 2.
- Hagen, J. von, M. Hallerberg en R. Strauch (2002), *The Use and Effectiveness of Fiscal Norms in the European Union*, Den Haag: in opdracht van het ministerie van Financiën.
- Kam, C.A. de (2009a), Economie en overheidsfinanciën, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, blz. 23-42.
- Kam, C.A. de, (2009b), Bloed, zweet en tranen, *Economisch Statistische Berichten* 94, blz. 582-585 en zijn bijdrage in dit nummer van TvOF.
- Ministerie van Financiën (2009), *Gerichte aanpak 2009 - 2010*, Den Haag, [http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Financiële\\_markten/Kredietcrisis/Kabinetsmaatregelen/Gerichte\\_aanpak\\_2009\\_2010](http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Financiële_markten/Kredietcrisis/Kabinetsmaatregelen/Gerichte_aanpak_2009_2010) (geraadpleegd op 15 juni 2009).
- Wagner, W. (2009), *In the Quest of Systemic Externalities: a Review of the Literature*, mimeo CentER, European Banking Center, TILEC and Department of Economics, Tilburg.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1999), *Generatiebewust Beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000), *Het Borgen van Publiek Belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zalm, G. (2009), The forgotten risk: financial incentives, *De Economist*, 157, blz. 209-213.

## De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### Laveren tussen schatkist en arbeidsmarktbeleid

*O.P van Vliet\**

#### Samenvatting

Dit artikel bespreekt de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze begroting is erop gericht om, ondanks de recessie, werknemers betrokken te houden bij de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft werktijdverkorting en de deeltijd-WW in het leven geroepen om een overreactie van bedrijven op de recessie te voorkomen. In dit artikel worden kanttekeningen geplaatst bij de veronderstelling dat een overreactie zal plaatsvinden, omdat bekend is dat bedrijven doen aan 'labour hoarding'. Naast maatregelen om de gevolgen van de recessie te beperken, bevat de begroting ook een aantal bezuinigingsvoorstellen. Daardoor ontstaat een situatie waarin wordt bezuinigd op re-integratie ten tijde van een stijgende werkloosheid. Dit leidt tot de vraag hoe effectief actief arbeidsmarktbeleid eigenlijk is tijdens recessies. Op basis van theoretische inzichten blijkt het moeilijk, te concluderen of het gunstig is om actief arbeidsmarktbeleid tijdens recessies te intensiveren of niet. Wel lijkt het waarschijnlijk dat tijdens een recessie een andere mix van activerende beleidsinstrumenten optimaal is.

Trefwoorden: rijksbegroting, Sociale Zaken, arbeidsmarkt

#### Introductie

De recessie waar Nederland zich op dit moment in bevindt, heeft grote gevolgen voor de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Volgens ramingen van het CPB (2009) loopt de werkloosheid in 2010 op tot acht procent van de beroepsbevolking, ofwel 615.000 mensen. Het kabinet heeft maatregelen genomen om de gevolgen voor de arbeidsmarkt te beperken, maar is daarin beperkt door de snel verslechterde overheidsfinanciën. Het CPB (2009) schat dat het begrotingstekort in 2010 oploopt tot meer dan zes procent van het bbp. In dit artikel, dat de begroting van SZW voor 2010 (Tweede Kamer, 2009-2010a) bespreekt, komen dan ook zowel stimulerings- als bezuinigingsmaatregelen aan de orde. Eén van de meest in het oog springende voornemens van het kabinet is het verhogen van de AOW-leeftijd. Echter, omdat hieraan reeds volop aandacht wordt besteed in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat, wordt voor dit onderwerp verwezen naar andere literatuur (Bovenberg, 2009; Jacobs, 2009; Verbon, 2009) en belicht dit artikel het overige kabinetsbeleid op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Verleden jaar stond de begroting van SZW nog volop in het teken van het verhogen van de arbeidsparticipatie. De Commissie Bakker had immers becijferd dat de komende jaren grote tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan. Hoewel van dergelijke tekorten vanwege de stijgende werkloosheid het komende jaar geen sprake is, verwacht het kabinet dat dit wel weer het geval zal zijn zodra de recessie voorbij is. De crisismaatregelen van het kabinet, vooral de werktijdverkorting en de deeltijd-WW, zijn dan ook gericht op het betrokken houden van werknemers bij de arbeidsmarkt. Omdat

de crisismaatregelen uit het afgelopen jaar doorwerken in de begroting voor het komende jaar, worden deze maatregelen besproken in paragraaf 2. Vanwege de stijgende uitgaven gaat SZW ook bezuinigen. Een van de posten waarop wordt bezuinigd is re-integratie, wat nogal opmerkelijk is in een periode van stijgende werkloosheid. Omdat opvallend genoeg weinig bekend is over de effectiviteit van activerend beleid tijdens recessies, gaat paragraaf 3 hierop in. Naast beleid dat gerelateerd is aan werkloosheid, bevat de begroting van SZW ook een aantal andere opvallende voorstellen, welke worden besproken in paragraaf 4. Het artikel besluit met een conclusie.

### Crisismaatregelen in het afgelopen jaar

#### *Werktijdverkorting en deeltijd-WW*

Het afgelopen jaar heeft SZW verschillende maatregelen genomen om de gevolgen van de recessie voor de arbeidsmarkt op te vangen, die in de begroting voor 2009 niet waren voorzien. In november 2008 werd bedrijven de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van de regeling werktijdverkorting. Door deze regeling konden werkgevers de werkweek van werknemers verkorten. Voor het aantal uren dat werknemers minder werkten, ontvingen zij een werkloosheidsuitkering, gebaseerd op hun WW-rechten. Voor de werkgever gold een inspanningsverplichting tot scholing en detachering van de werknemers. De gedachte achter de regeling werktijdverkorting was dat door de abrupte vraaguitval, in combinatie met terughoudendheid in kredietverstrekking door banken vanwege de financiële crisis, ook gezonde bedrijven in de problemen zouden komen. Dit zou tot een overreactie leiden, waarbij bedrijven meer mensen zouden ontslaan dan achteraf nodig zou blijken. De werktijdverkorting was daarom bedoeld om bedrijven de rust te gunnen om de situatie goed te kunnen beoordelen, ten einde een overmatig verlies van werkgelegenheid en menselijk kapitaal te voorkomen. Dit zou in het bijzonder schadelijk zijn wanneer bedrijven werknemers met specifieke vakkennis zouden moeten ontslaan (Tweede Kamer, 2008-2009a).

De regeling werktijdverkorting liep af in maart 2009, maar is in april voortgezet in de vorm van de deeltijd-WW (Tweede Kamer, 2008-2009b). Net als bij de werktijdverkorting werkt een werknemer in de deeltijd-WW een aantal uren per week minder, waarvoor de werknemer een werkloosheidsuitkering ontvangt. Deze uitkering gaat ten koste van de opgebouwde WW-rechten, maar over de gewerkte uren worden nieuwe rechten opgebouwd. Anders dan in het geval van de gewone WW, zijn werknemers niet verplicht te solliciteren of een re-integratietraject te volgen. De deeltijd-WW is een ruimere regeling dan de werktijdverkorting, omdat voor de laatste alleen bedrijven in aanmerking kwamen met een omzetverlies van minimaal 30 procent, terwijl voor de deeltijd-WW in principe alle bedrijven in aanmerking komen. In juni is de regeling stopgezet, omdat het maximumbudget van 375 miljoen euro was bereikt. Vervolgens is de deeltijd-WW in juli weer heropend en werd het budget opgehoogd tot 950 miljoen euro. Ook zijn de voorwaarden om gebruik te maken van de deeltijd-WW aangescherpt. Zo kan een bedrijf bijvoorbeeld korter van de regeling gebruik maken naarmate het aandeel van het personeelsbestand van een bedrijf dat in de deeltijd-WW zit groter is. Eind augustus 2009 hadden in totaal 35.716 mensen een uitkering ontvangen op grond van de deeltijd-WW en is hieraan 330 miljoen euro uitgegeven (Tweede-Kamer, 2009-2010).

*Kanttekeningen bij de deeltijd-werkloosheidsuitkering*

Hoewel de deeltijd werkloosheidsuitkering<sup>1</sup> in veel landen een populair instrument is tijdens recessies, is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het de vraag of door een dergelijke regeling geen bedrijven overeind worden gehouden die vanwege structurele economische veranderingen na de recessie alsnog zullen verdwijnen (Euwals e.a., 2009a). Om dat te voorkomen zou de duur van de regeling zo moeten zijn dat die alleen voor gezonde bedrijven lang genoeg is (OESO, 2009). Het probleem daarbij is uiteraard dat beleidsmakers aan het begin van een recessie niet weten hoe lang die zal duren. In de Nederlandse deeltijd-WW is een prikkel tot zelfselectie ingebouwd om vooral gezonde bedrijven van de regeling gebruik te laten maken. De regeling staat namelijk voor alle bedrijven open, maar werkgevers moeten de helft van de uitkeringen terugbetalen als zij werknemers ontslaan binnen drie maanden na gebruikmaking van de regeling.

Ten tweede beperkt de deeltijd-WW de dynamiek op de arbeidsmarkt doordat deeltijdwerklozen niet hoeven te solliciteren (Euwals e.a., 2009a). Omdat vacatures ook tijdens recessies bestaan, is het mogelijk efficiënter wanneer deze zouden worden vervuld.

Ten derde is het de vraag hoe plausibel de veronderstelling is dat de recessie tot een overreactie zou leiden waarbij het aantal ontslagen inefficiënt hoog is. Immers, het is een bekend economisch verschijnsel dat bedrijven in mindere tijden 'arbeidskrachten oppotten', beter bekend als 'labour hoarding', door meer werknemers in dienst te houden dan nodig is voor het huidige productieniveau (Taylor, 1972). Dit doen werkgevers om kennis en ervaring in huis te houden zodat zij snel de productie kunnen opschroeven wanneer de vraag weer aantrekt en om te besparen op kosten voor het ontslaan en aannemen van personeel. De vraag rijst nu dus waarom bedrijven gesubsidieerd moeten worden om mensen in dienst te houden die zij toch al niet zouden ontslaan. Bovendien is de mogelijkheid om arbeidskrachten op te potten nog eens uitgebreid door een versoepeling van het ontslagrecht. Per 1 augustus 2009 kan een werkgever een werknemer namelijk buiten het afspiegelingsbeginsel houden als diens kennis en bekwaamheden als onmisbaar worden beschouwd voor de onderneming.

Een argument dat voor de deeltijd-werkloosheidsuitkering zou pleiten en dat specifiek is voor de huidige recessie, is dat bedrijven onvoldoende krediet konden krijgen voor het oppotten van arbeidskrachten doordat de recessie is begonnen met een crisis in de financiële sector. Echter, om dit probleem op te lossen, is beleid dat gericht is op het stimuleren van kredietverstrekking volgens de OESO (2009) te prefereren boven een deeltijd-werkloosheidsuitkering. De Nederlandse regering heeft dan ook vanaf oktober 2008 kredietverstrekking gestimuleerd door de reeds bestaande regeling Besluit Borgstellingskrediet MKB, waarbij de overheid garant staat voor leningen van banken aan het midden- en klein bedrijf, te verruimen. Daarnaast heeft de overheid, eveneens vanaf oktober 2008, garant gestaan voor onderlinge leningen van banken, met als doel de kredietverlening aan bedrijven te waarborgen. Toch achtte het kabinet deze maatregelen kennelijk als ontoereikend voor bedrijven om een maatschappelijk efficiënt teveel aan

---

1 Hiermee wordt een meer algemene categorie van instrumenten als werktijdverkorting en deeltijd-WW bedoeld.



arbeidskrachten in dienst te houden en is naast deze maatregelen de deeltijd-werkloosheidsuitkering in het leven geroepen.

#### *Overige crisismaatregelen*

Het kabinet heeft nog een aantal andere initiatieven ontplooid. Eind 2008 is begonnen met het inrichten van mobiliteitscentra. Dit zijn regionale centra die als doel hebben om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen door mensen van werk naar werk te begeleiden en werkzoekenden te begeleiden met scholing. In feite gaat het hier om een intensievere vorm van de reguliere dienstverlening van het CWI, waarbij wordt geprobeerd om maatwerk te leveren aan bijvoorbeeld grote bedrijven of aan regio's. In de zomer van 2009 meldde SZW dat de mobiliteitscentra succesvol waren. Echter, uit een eenvoudige vergelijking van in- en uitstroomcijfers van de WW met andere jaren, blijkt dat deze claim moeilijk valt hard te maken (Dekker, 2009). Andere manieren waarop het kabinet probeert om het functioneren van de arbeidsmarkt te versoepelen zijn omscholingssubsidies en het vergoeden van de helft van de kosten van het traject voor het ervaringscertificaat (EVC: Erkennen van Verworven Competenties), waarmee werknemers hun competenties kunnen vastleggen.

### **Werkloosheidsgerelateerde maatregelen in het komend jaar**

#### *Actief arbeidsmarktbeleid tijdens een recessie*

Door de recessie nemen de uitgaven van SZW aanzienlijk toe als gevolg van het stijgend aantal verstrekte werkloosheidsuitkeringen. Ook door de stimuleringsmaatregelen waartoe het kabinet heeft besloten in het aanvullende regeerakkoord, zoals het opzetten van mobiliteitscentra en de deeltijd-WW, stijgen de uitgaven. Daarnaast heeft SZW te maken met zogenaamde uitvoeringstegenvallers, zoals extra AOW-uitgaven en een tegenvallende daling van de WAO-uitgaven. Hoewel het kabinet nog wil wachten met grootscheepse bezuinigingen voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën, wordt ook het komende jaar al bezuinigd. Zo wordt in 2010 bijvoorbeeld 75 miljoen euro bezuinigd op re-integratie, wat oploopt tot 159 miljoen euro in 2011. Om deze besparing te realiseren, zullen re-integratiemiddelen selectiever worden ingezet.<sup>2</sup> Dit is opmerkelijk, aangezien de doelen op het gebied van re-integratie, die het kabinet heeft opgesteld in het kader van de Lissabon-strategie en de Europese Werkgelegenheidsstrategie, nog niet in zicht zijn. Dit is onlangs nog eens bevestigd in een rapport van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2009-2010c). Het kabinet streeft ernaar om in 2010 alle jongeren die meer dan zes maanden werkloos zijn en alle volwassenen die meer dan een jaar werkloos zijn te ondersteunen met re-integratie. In 2008 was dat nog maar bij 50 procent van de jongeren en 39 procent van de volwassenen het geval. Naast het feit dat bezuinigingen op re-integratie waarschijnlijk niet zullen helpen bij het halen van deze doelstellingen, lijkt het paradoxaal om ten tijde van een toenemende werkloosheid te bezuinigen op activiteiten om mensen vanuit een situatie van werkloosheid aan het werk

---

<sup>2</sup> Een deel van deze bezuiniging wordt behaald door een aanpassing van de reserveringsregeling van het participatiebudget van gemeentes. Dit houdt in dat gemeentes vanaf 2010 nog maar 25 procent in plaats van 60 procent van de niet bestede middelen kunnen meenemen naar een volgend jaar. Vanaf 2012 wordt het participatiebudget gekort. Daarnaast wordt het budget van het UWV gekort.



te helpen. Het is een bekend verschijnsel dat vanwege budgettaire krapte, tijdens vele recessies in een groot aantal landen, de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid weliswaar stijgen, maar minder dan evenredig met het aantal werklozen. Dit kan ook wel de '*activeringsparadox*' worden genoemd. De meer fundamentele vraag hierbij is of intensivering van actief arbeidsmarktbeleid tijdens recessies nuttig is. Het antwoord op deze vraag hangt uiteraard af van de effectiviteit van activerend beleid.

De effectiviteit van verschillende typen activerend beleid is door economen veelvuldig onderzocht. Uit een meta-analyse van Kluve (2006) op basis van 95 Europese evaluatiestudies, blijkt dat arbeidsbemiddeling, sancties op uitkeringen en prikkels voor de private sector zoals loonkostensubsidies effectiever zijn dan training, het creëren van banen in de publieke sector en jeugdprogramma's. Gezien het positieve effect van arbeidsbemiddeling, lijkt de keuze van het kabinet om mobiliteitscentra op te zetten een verstandige. Sancties op het niet nakomen van verplichtingen die aan werkloosheidsuitkeringen verbonden zijn, zoals actief op zoek gaan naar werk, leiden tot een hogere uitstroom. Dit komt door zowel de dreiging die uitgaat van sancties als door het daadwerkelijk opleggen van sancties, wat blijkt uit een studie op basis van Nederlandse data uit de jaren negentig van Abbring e.a. (2005). Uit een internationale vergelijking (Van Vliet, 2010) blijkt dat de verplichtingen en sancties bij werkloosheidsuitkeringen in Nederland al tot de hoogste van Europa behoren. Bij de omscholingsubsidies, zoals die door het kabinet zijn voorgesteld, zouden op basis van bovenstaande onderzoeksresultaten voor training vraagtekens worden geplaatst. Echter, uit een overzichtsstudie van Goudswaard en Caminada (2009) blijkt dat bepaalde typen training voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt wel een positief effect kunnen hebben.

Bovendien is het de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten met betrekking tot de effectiviteit van activerend beleid gelden onder de arbeidsmarktomstandigheden van een recessie. Tijdens een recessie is immers het aantal vacatures in verhouding tot het aantal werkzoekenden kleiner en is ook de samenstelling van de groep werkzoekenden gevarieerder dan onder 'normale' omstandigheden. Over de invloed van de conjunctuur op de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid is nauwelijks literatuur voorhanden. Immers, in bijna alle empirische studies wordt juist gecontroleerd voor de conjunctuur. In theoretische zin kan worden beredeneerd dat de marginale kosten om iemand aan een baan te helpen groter zijn tijdens een recessie, omdat de baankansen kleiner zijn. Aan de andere kant zijn mogelijk de marginale baten ook groter, omdat iemand die tijdens een recessie zijn baan verliest waarschijnlijk langer werkloos is. Verder is een mogelijke lange-termijnbate van activerend beleid dat mensen bij de arbeidsmarkt betrokken blijven en dat de productiviteit van arbeid op peil blijft (OESO, 2009). Hoe een maatschappelijke kosten-batenanalyse uiteindelijk uitvalt, is uiteraard grotendeels afhankelijk van de typen activerend beleid die worden ingezet. Zo zijn de opportuniteitskosten van training lager tijdens een recessie, omdat het aantal vacatures kleiner is en omdat de lonen lager liggen (OESO, 2009). Daardoor vallen tijdens een recessie de kosten van training in een kosten-batenanalyse lager uit. Ter illustratie, ditzelfde mechanisme is waar te nemen bij studenten die tijdens recessies langer blijven studeren. Hoewel de uitkomsten van de hierboven genoemde meta-analyse van Kluve (2006) laten zien dat training niet het meest effectieve type activerend beleid is, zouden beleidsmakers tijdens een recessie relatief meer moeten inzetten op training vanwege

lagere opportuniteitskosten. Zo bezien lijken de initiatieven van het kabinet om scholing te stimuleren tijdens de huidige recessie verstandig.

#### *Veranderingen in de WW en IOW*

Naast de bezuinigingen op re-integratie, heeft de recessie ook aanleiding gegeven om de werkloosheidsuitkeringen te veranderen. Een eerste verandering is dat het kabinet de duur van de Ziektewet (ZW) en de WW gaat 'anticumuleren'. Thans is het zo dat een werkloze die in de WW zit en zich ziek meldt, in de ZW belandt. Op dat moment wordt de WW-uitkering stopgezet, waardoor de WW-duur wordt verlengd met de periode dat men ziek is. Deze regeling kan vanuit twee perspectieven worden begrepen. In de eerste plaats kan het als rechtvaardigheid worden beschouwd om de WW-uitkering stop te zetten bij ziekte, omdat men dan niet in staat is om te solliciteren. In de tweede plaats kan een werkloze in de WW worden gezien als een werknemer die op weg is van de ene naar de volgende baan. De redenering luidt dan dat als een werknemer die wel een baan heeft recht heeft op de ZW, een werknemer die tijdelijk geen baan heeft dat recht ook moet hebben. Een nadeel van de regeling is dat de mogelijkheid om de duur van het WW-recht te verlengen met een ziekteperiode een prikkel in zich heeft om zo lang mogelijk in de ZW te blijven. Daarom is het nu al zo dat de WW pas wordt stopgezet na een ziekteperiode van 13 weken. Omwille van besparingsdoeleinden verandert het kabinet de regeling nu zodanig dat werklozen helemaal niet meer in de ZW terechtkomen.

Een tweede verandering, die overigens los staat van de recessie, heeft betrekking op het vervolg van een WW-uitkering, namelijk het in werking treden van de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW). De IOW is in het leven geroepen ter compensatie van de duurverkorting van de WW. Vanaf 1 oktober 2006 is de maximale duur van een WW-uitkering teruggebracht van vijf jaar naar 38 maanden. Precies 38 maanden later treedt op 1 december 2009 de IOW in werking. Mensen van wie de WW-uitkering<sup>3</sup> afloopt en die 60 jaar of ouder zijn, hebben recht op een IOW-uitkering.<sup>4</sup> De hoogte van de uitkering is gelijk aan die van de bijstand, te weten 70 procent van het bruto minimumloon. Een IOW-gerechtigde heeft een sollicitatieplicht en is bovendien verplicht om mee te werken aan re-integratie naar werk (Tweede Kamer, 2008-2009c). Het verschil met de bijstand is dat IOW-gerechtigden niet eerst hun spaargeld en eigen huis hoeven 'op te eten'. De reden voor deze compensatie voor ouderen is dat vooral zij de nadelige effecten van de duurverkorting van de WW zouden ondervinden, vanwege hun ongunstige positie op de arbeidsmarkt (Tweede Kamer, 2006-2007). Immers, de arbeidsmarkt voor ouderen functioneert in Nederland matig (Euwals e.a., 2009b). Ongeacht of deze compensatie als rechtvaardig wordt beschouwd, impliceert de IOW een grotere mate van solidariteit met oudere werklozen dan met jongere werklozen. Een werkloze van 40 jaar zal immers na afloop van de WW wel zijn huis moeten opeten, terwijl een werkloze van 60 jaar dat niet hoeft.

---

3 Of loongerelateerde WGA-uitkering.

4 Het verschil tussen de IOW en de reeds bestaande Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW), is dat de laatstgenoemde ingaat vanaf 50 jaar en dat de IOW geen partnerinkomenstoets kent.

## Andere beleidswijzigingen

### *AOW-partnertoeslag*

Vanwege de gevolgen van de huidige recessie voor de arbeidsmarkt, is de begroting van SZW dit jaar sterk gericht op arbeidsmarktbeleid. Evenwel bevat de begroting ook een aantal andere noemenswaardige beleidsveranderingen. Zo zal met ingang van 2011 de AOW-partnertoeslag verdwijnen voor partners van 65-plussers jonger dan 55 jaar. Het kabinet beoogt hiermee de arbeidsparticipatie van mensen jonger dan 55 jaar te bevorderen en een besparing te realiseren die oploopt van 27 miljoen euro in 2011 tot 170 miljoen euro in 2014. Hiermee loopt het kabinet vooruit op de volledige afschaffing van de AOW-partnertoeslag in 2015. Opvallend is dat deze maatregel op betrekkelijk korte termijn ingaat, namelijk een jaar en vier maanden na de bekendmaking op Prinsjesdag 2009. Dit betekent dat huishoudens waarvan de kostwinnaar binnen enkele jaren de AOW-gerechtigde leeftijd zal bereiken, slechts beperkt de tijd hebben om hierop in te spelen. Het kabinet stelt 100 miljoen euro ter beschikking om te voorkomen dat mensen die door deze maatregel in de bijstand terechtkomen, vanwege de vermogenstoets gedwongen zouden worden hun huis te verkopen. Een andere bezuinigingsmaatregel met betrekking tot de partnertoeslag is dat deze vanaf 2011 met 6% wordt verlaagd voor huishoudens met een inkomen vanaf 20.000 euro.

### *Doorwerkbonus voor ouderen*

Een tweede beleidsverandering, die eveneens tot doel heeft om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen, betreft de doorwerkbonus. Met ingang van januari 2009 krijgen werknemers van 62 jaar en ouder een belastingkorting die kan oplopen tot 4.591 euro per jaar. Vanaf 2010 wordt de doorwerkbonus toegespitst op ouderen die daadwerkelijk werken, zoals de regeling ook oorspronkelijk was bedoeld. Dit houdt in dat mensen die via de levensloopregeling met vroegpensioen gaan, niet langer aanspraak kunnen maken op de doorwerkbonus.

### *Tijdelijke contracten voor jongeren*

Sinds de Wet Flexibiliteit en Zekerheid in 1999 in werking is getreden, is op het verlengen van tijdelijke arbeidscontracten de zogenaamde 'ketenbepaling' van toepassing. Deze houdt in dat na een dienstverband van drie jaar of bij een vierde opeenvolgende arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. De gedachte hierachter is om voor de werkgever voldoende flexibiliteit in zijn personeelsbestand te waarborgen en tegelijkertijd de werknemer inkomenszekerheid te bieden (Stichting van de Arbeid, 1996). Hoewel het maximum aantal verlengingen dus bedoeld is ter bescherming van de werknemer, is het nog maar de vraag in hoeverre deze regel inderdaad in het voordeel werkt van de werknemer. Immers, wanneer een werkgever geen behoefte heeft aan werknemers in vaste dienst, is een werknemer na het derde contract zijn baan kwijt. Het kabinet stelt nu voor om vanwege de recessie voor jongeren tot 27 jaar de ketenbepaling tijdelijk te verruimen, waardoor pas na vier jaar of bij het vijfde opeenvolgende contract een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Daarbij veronderstelt het kabinet dat tijdens een recessie werkgevers na het aflopen van een derde tijdelijk contact minder snel een nieuwe tijdelijke werknemer, die moet worden ingewerkt, aantrekken, maar wel

een ingewerkte tijdelijke werknemer in dienst willen houden. Hoewel het verruimen van de ketenbepaling op zich een gunstige beleidsverandering voor de arbeidsmarkt lijkt, rijzen twee kritische vragen.

De eerste vraag is waarom de wetgever ook niet in betere economische tijden aan bedrijven met onzekere vooruitzichten de mogelijkheid wil bieden om ervaren tijdelijke werknemers langer in dienst te houden. De tweede vraag is waarom de verandering van de ketenbepaling alleen betrekking heeft op contracten van werknemers die jonger zijn dan 27 jaar. Zeker, de werkloosheid onder jongeren stijgt sneller dan onder dertigers en veertigers en het zijn vooral jongeren die een tijdelijk dienstverband hebben. Echter, als verwacht wordt dat door het verruimen van de ketenbepaling werkgevers tijdelijke werknemers langer in dienst houden, dan kan dat ook gunstig uitpakken voor oudere werknemers met een tijdelijk dienstverband.

### Conclusie

Hoewel het kabinet verleden jaar nog volop inzette op het verhogen van de arbeidsparticipatie vanwege dreigende tekorten op de arbeidsmarkt, staat de begroting van SZW dit jaar in het teken van het beperken van de werkloosheid. Ondanks de stijgende werkloosheid streeft het kabinet ernaar om mensen betrokken te houden bij de arbeidsmarkt. Om een maatschappelijk inefficiënt aantal ontslagen te voorkomen, heeft het kabinet deeltijd-werkloosheidsuitkeringen ingezet. Het is echter de vraag hoe inefficiënt meer ontslagen zouden zijn en hoe efficiënt de deeltijd-werkloosheidsuitkeringen zijn.

De stijgende overheidsuitgaven als gevolg van de toenemende werkloosheid en de crisismaatregelen zullen op den duur omslaan in bezuinigingen. De aangekondigde 'brede heroverwegingen' zullen leiden tot diverse hervormingsvoorstellen op het terrein van de WW en actief arbeidsmarktbeleid. Toch bezuinigt het kabinet ook dit jaar al op enkele onderdelen. Zo wordt de duur van werkloosheidsuitkeringen verkort doordat zieke werklozen niet meer in de ziektewet belanden en verdwijnt de AOW-partnertoeslag al gedeeltelijk vanaf 2011. Verder is sprake van de activeringsparadox, waarbij bezuinigd wordt op re-integratie in een tijd van stijgende werkloosheid. Opmerkelijk genoeg is maar weinig bekend over de invloed van conjunctuur op de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Empirisch onderzoek op dit terrein is dan ook zeker nodig. Wel is het op basis van theoretische inzichten aannemelijk dat de optimale mix van activerende beleidsinstrumenten tijdens een recessie anders is dan onder 'normale' omstandigheden. Daarom is de inzet van het kabinet op training waarschijnlijk verstandiger dan die op basis van de beschikbare overzichtsstudies lijkt.

Olaf van Vliet

\* De auteur is als onderzoeker werkzaam bij de Afdeling Economie en het Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, Universiteit Leiden. Hij bedankt Kees Goudswaard voor nuttig commentaar.

## Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (2005), The Effects of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, *The Economic Journal*, 115(505): 602-630.
- Bovenberg, L. (2009), De AOW en pensioenen van de toekomst, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4570): 618-620.
- CPB (2009), *Macro Economische Verkenning 2010*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, R. (2009), Werkloze weinig gebaat bij mobiliteitscentra UWW, *Me Judice*, 7 juli 2009.
- Euwals, R., P. de Koning, D. van Vuuren en D. Webbink (2009a), Vallen en weer opstaan op de arbeidsmarkt, in: C. van Ewijk en C. Teulings: *De Grote Recessie: Het Centraal Planbureau Over de Kredietcrisis*. Amsterdam, Uitgeverij Balans: 110-126.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009b), *Rethinking Retirement: From Participation to Allocation*, Den Haag: CPB.
- Goudswaard, K. en K. Caminada (2009), Het belang van scholing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(1): 45-71.
- Jacobs, B. (2009), Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(4): 199-218.
- Kluge, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, Working Paper No. 2018. Bonn: IZA.
- OESO (2009), *OECD Employment Outlook: Tackling the Jobs Crisis*. Parijs.
- Stichting van de Arbeid (1996), *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, Publicatienr. 2/96, Den Haag.
- Taylor, J. (1972), The Behaviour of Unemployment and Unfilled Vacancies: Great Britain, 1958-71. An Alternative View, *The Economic Journal*, 82(328): 1352-1365.
- Tweede Kamer (2006-2007), Memorie van Toelichting bij Regels voor een Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen), 30819, Nr. 3.
- Tweede Kamer (2008-2009a), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31371, Nr. 56.
- Tweede Kamer (2008-2009b), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31700 XV, Nr. 56.
- Tweede Kamer (2008-2009c), Nota naar aanleiding van het verslag over de Invoering en wijziging Wet inkomensvoorziening oudere Werklozen, 31893, Nr. 6.
- Tweede Kamer (2009-2010a), Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010, 32123, Nr. 2.
- Tweede Kamer (2009-2010b), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31371, Nr. 261.
- Tweede Kamer (2009-2010c), Brief van de Algemene Rekenkamer: Lissabonstrategie voor Duurzame Economische Groei en Werkgelegenheid in Europa, 32136, Nr. 1.
- Verbon, H.A.A. (2009), Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(3): 133-140.
- Vliet, O. van (2010), Divergence within Convergence: Europeanisation of Social and Employment Policies, *Journal of European Integration*, te verschijnen.

## Wordt de begroting van V&W 'gezonder'?

G.P. van Wee\*

### Samenvatting

De procedures voor de besluitvorming van grote infrastructurele projecten in Nederland, evenals de kwaliteit van kostenschattingen, zijn veelvuldig onderwerp van discussie in beleid en onderzoek. Vaak is dit met een negatieve teneur. Doel van dit artikel is om 'tegenas' tegen de negatieve teneur te geven. Centraal staan twee stellingen:

1. De procedure op basis waarvan besluiten over grote infrastructuurprojecten worden genomen, verloopt geleidelijk aan steeds beter.
2. De kwaliteit van kostenschattingen zal in de toekomst vermoedelijk beter zijn dan wat in het verleden het geval was.

De eerste stelling is gebaseerd op de gematigd positieve ervaringen met kosten-batenanalyses; deze zijn voor grote nationale infrastructuurprojecten sinds 2000 in Nederland verplicht. De tweede stelling vloeit voort uit het feit dat er veel onderzoek wordt gedaan naar kostenoverschrijdingen, ook in Nederland. Er is een grote bereidheid te willen leren van fouten uit het verleden.

Trefwoorden: Infrastructuur, kostenoverschrijdingen, kosten-batenanalyse, besluitvorming

### Inleiding

Het aandeel in de rijksbegrotingen van Ministeries van Transport is in de meeste westerse landen substantieel, en binnen die begrotingen hebben uitgaven voor nieuwe infrastructuur op hun beurt weer een belangrijk aandeel. De begroting van VenW bestaat voor het grootste deel uit de bijdrage aan het Infrastructuurfonds (IF) en de Brede Doeluitkering (BDU). De BDU is een decentraal budget mede ter financiering van de exploitatie van het openbaar vervoer (OV) (circa 70%) en investeringen in het regionaal OV (circa 30%). De provincies, stadsregio's en enkele waterschappen zijn eindontvangers van de BDU. Tabellen 1 en 2 geven een overzicht van de geraamde uitgaven via het infrastructuurfonds en de BDU, voor de periode 2009 – 2014. Uit tabel 1 blijkt dat er jaarlijks circa 8 miljard euro voor infrastructuur is voorzien. Daarbinnen hebben hoofd- en spoorwegen het grootste aandeel.

Tabel 1. Meerjarige geraamde uitgaven Infrastructuurfonds

Stand Miljoenennota 2010 (in mln. euro's)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Infrastructuurfonds (IF)</b>						
<b>totaal</b>	<b>7.724</b>	<b>8.630</b>	<b>8.520</b>	<b>8.238</b>	<b>7.590</b>	<b>8.261</b>
Hoofdwatersystemen	922	1.045	814	708	525	716
<i>w.v. beheer &amp; onderhoud-</i> <i>budget</i>	<i>234</i>	<i>260</i>	<i>199</i>	<i>203</i>	<i>199</i>	<i>252</i>
<i>w.v. aanlegbudget</i>	<i>688</i>	<i>785</i>	<i>615</i>	<i>505</i>	<i>326</i>	<i>464</i>
Hoofdwegen	2.443	2.909	2.757	2.898	3.018	3.694
<i>w.v. beheer &amp; onderhoud-</i> <i>budget</i>	<i>546</i>	<i>973</i>	<i>960</i>	<i>1.027</i>	<i>996</i>	<i>971</i>
<i>w.v. aanlegbudget</i>	<i>1.897</i>	<i>1.936</i>	<i>1.797</i>	<i>1.871</i>	<i>2.022</i>	<i>2.723</i>
Spoorwegen	2.680	2.976	2.386	2.264	2.258	2.200
<i>w.v. beheer &amp; onderhoud-</i> <i>budget</i>	<i>1.309</i>	<i>1.857</i>	<i>1.254</i>	<i>1.247</i>	<i>1.255</i>	<i>1.295</i>
<i>w.v. aanlegbudget</i>	<i>1.371</i>	<i>1.119</i>	<i>1.132</i>	<i>1.017</i>	<i>1.003</i>	<i>905</i>
Regionaal lokale infrastructuur	379	275	242	384	437	257
Hoofdvaarwegen	714	909	775	794	662	734
<i>w.v. beheer &amp; onderhoud-</i> <i>budget</i>	<i>420</i>	<i>567</i>	<i>419</i>	<i>412</i>	<i>379</i>	<i>407</i>
<i>w.v. aanlegbudget</i>	<i>294</i>	<i>342</i>	<i>356</i>	<i>382</i>	<i>283</i>	<i>327</i>
Overige*	585	515	1.546	1.190	690	660

\* Dit betreft m.n. budget voor (mega)projecten zoals het Project Mainport Rotterdam (PMR) en Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)

Tabel 2: Meerjarige geraamde uitgaven begroting VenW (excl. bijdrage aan Infrastructuurfonds)

Stand Miljoenennota 2010 (in mln. euro's)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Begroting VenW (excl. IF)						
totaal	2.793	2.854	2.569	2.511	2.412	2.415
Bijdrage aan de Brede Doeluitkering* (BDU)	2.020	2.167	1.950	1.917	1.875	1.882
Overige	773	687	619	594	537	533

\* De kerncijfers van het IF worden in tabel 1 al gegeven.



Gelet op de hoge uitgaven aan infrastructuur is het geen wonder dat er in veel onderzoek, beleidsdiscussies en publieke debatten aandacht wordt besteed aan investeringen in nieuwe infrastructuur. Nederland is hierop geen uitzondering. Niet alleen de omvang van de bedragen geven hiertoe aanleiding; er zijn meer redenen. De eerste is de besluitvorming over infrastructuur. Deze is veelvuldig onderhevig geweest aan kritiek. Een deel van de kritiek vloeit voort uit belangentegenstellingen. Belangrijk hierin is dat degenen die baat hebben bij nieuwe infrastructuur, in het algemeen niet dezelfde zijn als degenen die er last van hebben. Voordelen zijn er vooral bij de gebruikers, en in het geval van railinfrastructuur vaak ook de exploitanten. Nadelen komen vooral terecht bij omwonende. Ook milieu- en natuurorganisaties hebben vaak bezwaren tegen nieuwe infrastructuur.

Naast belangentegenstellingen, die op vele terreinen aanwezig zijn, spelen er nog andere discussies rond de besluitvorming van grote infrastructuur. Ten eerste: de werking van de democratie zou in het geding zijn. Immers, onze volksvertegenwoordigers zouden niet goed geïnformeerd zijn over welke alternatieven er zijn voor een bepaald probleem of uitdaging, en wat de voor- en nadelen ervan zijn. Denk hierbij aan de Betuweroute, de HSL-Zuid, en recent de Noord-Zuid lijn en de doortrekking van de A4. Ten tweede: de kostenoverschrijdingen. Grote infrastructurele projecten blijken achteraf vaak veel meer gekost te hebben, dan wat was verondersteld ten tijde van de besluitvorming. De derde discussie betreft de vaak zeer trage besluitvorming, en vertragingen tijdens de aanleg. "De besluitvorming zou sneller moeten en kunnen", concludeerde onder meer de Commissie Elverding die daartoe in het rapport *Beter en Sneller*, procedurele voorstellen heeft gedaan.

Vanuit het perspectief van begrotingen zijn vooral de eerste twee punten van belang, vooral voor de vraag hoeveel geld er uiteindelijk naar welk infrastructuurproject gaat. Voortgang in besluitvorming en uitvoering hebben natuurlijk ook hun weerslag op de begroting, vooral vanwege de vraag in welke periode een infrastructuurproject in de begrotingen van de diverse jaren is opgenomen.

## 2 Stellingen

In dit artikel ga ik in op de eerste twee hiervoor genoemde onderwerpen van discussie: de kwaliteit van de besluitvorming, en de kwaliteit van kostenschattingen. Vaak wordt beweerd dat er met beide grote problemen zijn, en dat we niet leren van het verleden. Doel van dit artikel is om 'tegengas' te geven waar het gaat om het leren van het verleden. Centraal staan twee stellingen:

1. De procedure op basis waarvan besluiten over grote infrastructuurprojecten worden genomen, verloopt geleidelijk aan steeds beter.
2. De kwaliteit van kostenschattingen zal in de toekomst vermoedelijk beter zijn dan wat in het verleden het geval was.

Hieronder licht ik deze stellingen toe.

### 3 Beter procedures voor besluiten

Eerst stelling 1. Deze heeft betrekking op de periode sinds midden jaren tachtig. Toegespitst naar twee perioden sindsdien: naar mijn mening is de gang van zaken sinds 2000 aanzienlijk beter dan daarvoor. Ik begin met de periode voor 2000. Sinds midden jaren tachtig is er volop gediscussieerd over de Betuweroute en de HSL-Zuid. Het meest berucht is de besluitvorming over de Betuweroute. Gelijk in het begin ging het al 'fout'. De discussie startte met een oplossing (de Betuweroute), zonder dat duidelijk was waarvoor de Betuweroute precies een oplossing zou zijn, en zonder dat op een evenwichtige wijze alternatieven in de discussie zijn betrokken. Voor- en tegenstanders bestreden elkaar met vele rapporten ('rapportenoorlog'). Onafhankelijk waren de rapporten vaak geenszins. En de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan diverse berekeningen en beweringen, waren alles behalve consistent. Het gaat dan om bijvoorbeeld inconsistente veronderstellingen over de economie, verschuivingen in goederenstromen dankzij de Betuweroute, de samenwerking met Duitsland, of ontwikkelingen op milieugebied. De volksvertegenwoordigers hadden daardoor geen goed beeld van voor- en nadelen van de Betuweroute, laat staan van eventuele alternatieven. En zelfs nadat de eerste spade in de grond was gegaan, werd er nog volop gediscussieerd over nut en noodzaak van de Betuweroute. Al met al leidde de gang van zaken tot veel onvrede. Dat deze onvrede legitiem was, is onder meer naar voren gekomen in onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 1999-2000), en van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI, 2004).

Hoe moet het dan wel? Voordat een 'gezond' democratisch breed gedragen besluit genomen kan worden, moet een aantal stappen worden doorlopen. Op de eerste plaats moet de problematiek duidelijk zijn. Is voldoende duidelijk welke doelen worden nagestreefd, of welke problemen moeten worden opgelost? Of welke visie ligt ten grondslag aan het project? Ten tweede: er moet inzicht bestaan in de vraag welke alternatieven er mogelijk interessant kunnen zijn om het probleem op te lossen / om de doelen te bereiken. De derde stap betreft de vraag waarop de alternatieven moeten worden beoordeeld. Het kan in geval van infrastructuurprojecten bijvoorbeeld gaan om de waardering van reizigers van kortere reistijden of meer reismogelijkheden, de verbetering van het economisch of maatschappelijk functioneren van een landsdeel, regio of stad, of de vermindering van congestie, geluidhinder of luchtverontreiniging. Hier komen uiteraard de doelen aan bod, maar daarnaast ook een breder overzicht van alle belangrijke voor- en nadelen. De vierde stap betreft de concrete inschatting/berekening van de effecten. Cruciaal is de berekening van de effecten op reizigersgedrag: wat zijn de gevolgen van nieuwe infrastructuur voor het gedrag van reizigers of bedrijven die goederen (laten) vervoeren? Hoeveel gebruikers zijn er? Wat zouden die doen zonder de nieuwe infrastructuur? Zouden ze een andere route kiezen, een ander vervoermiddel, een andere bestemming, of zelfs helemaal niet gaan reizen? Een tweede punt betreft de gevolgen van ander reisgedrag op bijvoorbeeld files en doorstroming, het economisch functioneren van Nederland of een deel ervan, verkeersveiligheid, geluidhinder, energiegebruik en emissies. Een ander cruciaal punt is de inschatting van de kosten van de alternatieven (aanlegkosten, exploitatiekosten en -opbrengsten). In stap vijf moeten

die effecten integraal worden beoordeeld: welke conclusie(s) kan je trekken uit het overzicht van de effecten?

Waarom gaat het naar mijn mening sinds 2000 beter? De onvrede over vooral de Betuweroute lag ten grondslag aan het opstellen van de zogenoemde OEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur) (Eijgenraam et al., 2000). Deze leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI, tegenwoordig Ecorys). CPB en NEI hebben daarbij gebruik gemaakt van de expertise van vele instituten en personen. De leidraad geeft aan dat er voor grote infrastructurele projecten het beste een zogenoemde kosten-batenanalyse (KBA) kan worden opgesteld. Een KBA is een overzicht van alle voor- en nadelen (baten en kosten) van een project, zoveel mogelijk kwantitatief gemaakt, en in geld uitgedrukt. En uiteindelijk onder een noemer gebracht, bijvoorbeeld het saldo van baten minus kosten, de verhouding tussen beide (baten gedeeld door kosten) of het rendement op het geïnvesteerde geld. De leidraad geeft bovendien concrete aanwijzingen over hoe een dergelijk KBA moet worden opgesteld. Sinds het verschijnen van de OEI-leidraad in 2000 is deze verplicht toegepast op grote nationale infrastructurenprojecten, zoals de Zuiderzeelijn en de Tweede Maasvlakte. De ervaringen zijn na enkele jaren geëvalueerd, en vertaald naar een zogenoemde actie-agenda. Vervolgens zijn er zogenoemde aanvullingen op de OEI-leidraad verschenen (december 2004).

De belangrijkste functie van het werken met de OEI-leidraad is mijns inziens dat de kwaliteit van het onderzoek naar mogelijke nieuwe infrastructurenprojecten nu aanzienlijk beter is dan daarvoor. En er is een veel overzichtelijker beeld van de voor- en nadelen van mogelijke toekomstige infrastructurenprojecten. Het is natuurlijk niet hard te maken, maar ik durf de stelling aan dat zonder de OEI-leidraad de kans veel groter zou zijn geweest dat er een positief besluit was genomen over de Zuiderzeelijn. Dankzij de KBA weten we dat in alle varianten de kosten toch wel zeer veel hoger zijn dan de baten (al snel drie of meer keer hoger). Overigens moeten we de invloed van de KBA op het uiteindelijke besluit ook weer niet overschatten. Uit onderzoek blijkt namelijk dat er wel enige relatie is, maar ook weer geen sterke (Annema *et al.*, 2007).

#### 4 Betere kwaliteit kostenschattingen

Dan de tweede stelling: *de kwaliteit van kostenschattingen zal in de toekomst vermoedelijk beter zijn dan wat in het verleden het geval was.*

Met de aanleg van grote infrastructurele projecten is veel geld gemoeid; dergelijke projecten kosten vaak honderden miljoenen euro's, of zelfs miljarden. Zo bedragen de kosten van de Betuweroute bijna 5 miljard euro. De aanleg van infrastructurenprojecten blijkt achteraf vaak veel meer gekost te hebben dan ten tijde van de besluitvorming werd verondersteld. Dit onderwerp krijgt in de internationale literatuur sinds circa 20 jaar regelmatig belangstelling. De laatste jaren is de belangstelling ervoor zelfs sterk toegenomen, vooral dankzij het onderzoek van de Deen Flyvbjerg en collega's. Ze voerden wereldwijd onderzoek uit naar de kwaliteit van kostenschattingen. De resultaten zijn onder meer gepubliceerd in het boek *Megaprojects and Risk* (Flyvbjerg et al., 2003a). Uit de studie van Flyvbjerg et al. blijkt dat wegenprojecten wereldwijd gemiddeld

20% kostenoverschrijdingen kennen, en spoorwegprojecten 45%. En dat de spreiding rond deze gemiddelden bijzonder groot is. De belangrijkste oorzaak voor kosten overschrijdingen is strategisch gedrag van belanghebbenden, een andere oorzaak is een te groot optimisme bij de opstellers van de ramingen.

Mede naar aanleiding van vooral het onderzoek van Flyvbjerg en collegae is er in Nederland ook discussie ontstaan over de kwaliteit van kostenschattingen, onder meer in het kader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur ((TCI, 2004). Een van de implicaties van die discussie is dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat middelen ter beschikking heeft gesteld voor een parttime leerstoel van Flyvbjerg in de periode 2006-2009 aan de TUDelft. Onderdeel van de leerstoel is eveneens promotieonderzoek naar de kwaliteit van kostenschattingen in Nederland. Ook door de discussies over bouwfraude is er sinds enkele jaren grote voorzichtigheid ontstaan in de hele gang van zaken rond schattingen van kosten van mogelijke toekomstige infrastructuurprojecten. Deze ontwikkelingen staan uiteraard niet los van elkaar; ze beïnvloeden elkaar onderling.

Bij discussies over KBA's ging de belangstelling tot voor enkele jaren geleden vooral uit naar de inschatting van baten; daarover gaan ook de meeste aanvullingen op de OEI-leidraad (zie hierboven). Recent is daarnaast de belangstelling voor de kwaliteit van kostenschattingen toegenomen. In de KBA van de Zuiderzeelijn is bijvoorbeeld expliciet aandacht besteed aan mogelijke tegenvallers, en onzekerheden in kostenschattingen. Door de gewijzigde cultuur en het binnenkort beschikbaar komen van onderzoeksresultaten over de kwaliteit van kostenramingen in Nederland, lijken de ingrediënten aanwezig om de kwaliteit van die kostenschattingen in de toekomst te vergroten. Gegevens over schattingen van kosten uit het verleden kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden voor toekomstige kostenschattingen. Dit gebeurt momenteel al in het Verenigd Koninkrijk. De zogenoemde methode van *reference class forecasting* is gebruikt om dergelijke gegevens te gebruiken voor nieuwe kostenschattingen (Flyvbjerg and COWI, 2004). Moet er bijvoorbeeld een schatting worden gemaakt van de kosten van een nieuwe snelweg, spoor- of metrolijn, dan wordt gekeken naar wat dergelijke projecten in het verleden hebben gekost. Daarbij wordt rekening gehouden met zaken als lengte van het project, ondergrond, tracékenmerken (zoals aandeel binnen de bebouwde kom), grondprijzen, aantal stations of op- en afritten, enz.).

Mijn verwachting is dat we door bovengenoemde ontwikkelingen in de toekomst beter in staat zullen zijn goede kostenschattingen te maken, onder andere omdat eventueel strategisch gedrag van belanghebbende daardoor sneller is te doorzien, maar ook omdat een te groot optimisme bij mensen die die kostenschattingen moeten maken boven water komt. Dat te grote optimisme komt mede omdat schattingen vaak 'bottom-up' tot stand komen: men kijkt naar hoeveel beton, staat, zand enz. er nodig is, hoeveel tijd er gaat zitten in het werk, enz. Daar komt dan nog een opslagfactor overheen voor onvoorzien, management enz. Deze bottom-up aanpak blijkt vaak tot onderschattingen van de kosten te leiden. Dit fenomeen beperkt zich overigens niet tot alleen transportinfrastructuur. Wie op internet zoekt op zoektermen zoals 'cost overruns' of 'cost escalations' komt tal van voorbeelden tegen op het gebied van softwareontwikkeling, defensieprojecten of gebouwen zoals the Opera House in Sydney.

## 5 Tot slot

Terugkomend op de begroting is een belangrijke vraag: wat is de relatie tussen beide stellingen en die begroting? Op het niveau van tabel 1 is die relatie er niet. Immers, de tabel geeft de begroting in categorieën uitgaven, niet op het niveau van afzonderlijke projecten. Wel werken de stellingen op het niveau daaronder door, en wel om twee redenen. Ten eerste zal een betere kwaliteit van de besluitvorming ertoe leiden dat er binnen een categorie uitgaven, vooral voor aanleg van nieuwe wegen of spoorwegen, andere projecten worden gekozen. Ten tweede: als projecten veel duurder blijken te zijn dan verondersteld ten tijde van de besluitvorming, krijgt VenW niet zomaar meer geld van het Ministerie van Financiën. In plaats daarvan wordt ruimte gezocht binnen de begroting. Dat betekent dat kostenoverschrijdingen bij een project tot gevolg hebben dat andere projecten niet of later worden gerealiseerd. Zeker wanneer dat projecten zijn die maatschappelijk gezien beter zouden scoren, is dat een extra nadeel vanuit de optiek van de kwaliteit van de besluitvorming.

Niet alleen om begrotingstechnische redenen, maar ook inhoudelijk zijn de onderwerpen van beide stellingen gerelateerd. Door de betere kostenschattingen kunnen KBA's ook aan kwaliteit winnen. Immers, de aanlegkosten zijn in het algemeen veruit de belangrijkste kosten van grote infrastructurele projecten. En een andere (hogere) inschatting van kosten betekent een ander resultaat van de KBA. Of deze kwaliteitsverbetering werkelijk gaat plaatsvinden, moet uiteraard nog blijken. Maar gelet op de positieve ervaringen met KBA's (zie de toelichting op stelling 1) en de wens van het Ministerie van V&W om echt inzicht te willen krijgen in de situatie in Nederland, ben ik optimistisch.

Bert van Wee

\* Hoogleraar Transportbeleid en Logistieke Organisatie aan de Technische Universiteit Delft.

## Literatuur

- Annema, J.A., C. Koopmans, B. van Wee (2007), Evaluating transport infrastructure investments: the Dutch experience with a standardized approach. *Transport Reviews* Vol. 27 (2) 125-150.
- Eijgenraam, C.C.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster (1999), *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse. Deel I: Hoofdrapport. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*. Den Haag, Ministerie van V&W en EZ.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An anatomy of ambition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg B, Cowi, 2004, *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document*. (London: UK Department for Transport).

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), 2004, *Grote projecten uitvergroet. Een infrastructuur voor besluitvorming*, Tweede Kamer, 2004-2005, 29.283 nrs. 5-6, The Hague (Sdu Uitgevers).

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 27 195, *beleidsinformatie Betuweroute*.

## Rijksbegroting 2010: gemeenten moeten bezuinigen, maar niet allemaal even veel

M.A. Allers\*

### Samenvatting

De rijksoverheid zal flink moeten bezuinigen zodra de economische omstandigheden dat toelaten. Doordat gemeenten financieel met gouden koorden aan het Rijk zijn verbonden zullen ook zij een flinke stap terug moeten doen. Hoeveel en wanneer er bezuinigd moet worden, is echter nog niet bekend. Dit artikel gaat na wat de mogelijke gevolgen zijn voor de financiële positie van gemeenten. Daarbij wordt ook stilgestaan bij verschillen tussen gemeenten onderling. De ene gemeenten is financieel namelijk veel sterker afhankelijk van de rijksoverheid dan de andere. Ook de mate waarin zij hun inkomsten door middel van belastingverhogingen op peil kunnen houden varieert substantieel.

Trefwoorden: rijksbegroting, gemeentefinanciën

### 1 Inleiding

Na een begroting voor 2009 die de indruk wekte dat de wereldwijde economische terugval aan Nederland voorbij zou gaan, komt het kabinet dit jaar met een begroting voor 2010 die een uitgesproken crisissfeer uitstraalt. Tenminste, aan de inkomstenkant. De uitgaven blijven nog even op peil, om de recessie niet nodeloos te verergeren. Dit mag dan wellicht verstandig zijn, maar de staatsschuld loopt zo snel op dat bezuinigingen niet al te lang achterwege kunnen blijven. Daarmee wordt niet alleen het nieuwe kabinet geconfronteerd, dat uiterlijk 2011 zal aantreden; ook gemeenten krijgen daarmee te maken. Dit artikel schetst de mogelijke gevolgen voor gemeenten van de komende bezuinigingen op de rijksuitgaven, en gaat in op verschillen in de mate waarin gemeenten gevoelig zijn voor dergelijke bezuinigingen.

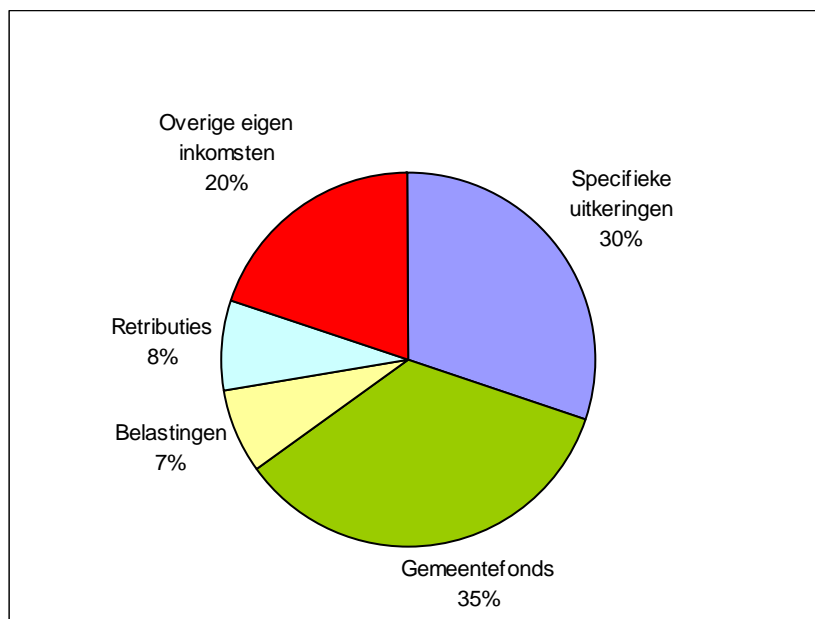
Gemeenten zijn voor hun inkomsten in grote mate afhankelijk van de rijksoverheid. Hun grootste bronnen van inkomsten zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds,<sup>1</sup> die zij grotendeels naar eigen inzicht mogen besteden, en specifieke uitkeringen van departementen, die geormerkt zijn voor bepaalde beleidsterreinen (figuur 1). De overige eigen inkomsten van gemeenten betreffen rente en dividenden, inkomsten uit toegangsprijzen, uit grondexploitatie, enz. Dit soort inkomsten kan doorgaans niet gemakkelijk worden vergroot. Inkomsten uit grondexploitatie drogen door de recessie juist op.

---

1 Behalve de algemene uitkering komen ook de zogeheten decentralisatie-uitkeringen (circa 10 procent van het fonds) en de integratie-uitkeringen (circa 4 procent) uit het gemeentefonds, alsmede de artikel 12-uitkeringen aan armlastige gemeenten (0,001 procent). Op deze uitkeringen gaan we hier verder niet apart in.



Figuur 1. Inkomstenbronnen van gemeenten, 2009



Bronnen: Tweede Kamer (2009-2010a, p.108) voor de het gemeentefonds; Tweede Kamer (2008-2009a) voor de specifieke uitkeringen; begrotingscijfers van CBS Statline voor belastingen, retributies en totale baten. De overige eigen inkomsten zijn berekend als restpost.

Wanneer het Rijk gaat bezuinigen op uitkeringen aan gemeenten, kunnen die hun inkomsten eigenlijk alleen op peil proberen te houden door hun belastingen te verhogen. In de praktijk gaat het dan vooral om de onroerendezaakbelastingen (ozb). De overige lokale heffingen zijn ofwel gering van omvang, of het zijn retributies zoals de afvalstoffenheffing, waarvan de opbrengst de kosten ter zake niet mag overschrijden.<sup>2</sup> Doordat de ozb gemiddeld slechts 5,7 procent van de gemeentelijke inkomsten beslaan, en het gemeentefonds 35 procent, is gemiddeld een belastingverhoging van 6 procent nodig om een bezuiniging van één procent op het gemeentefonds te compenseren.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat gemeenten niet aan bezuinigingen zullen ontkomen zodra het Rijk daar een serieus begin mee gaat maken.

Gemeenten kunnen hier echter moeilijk op inspelen doordat niet duidelijk is wanneer het Rijk gaat bezuinigen, hoeveel en in welke sectoren. Vooral het toekomstige verloop van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is van belang. De specifieke uitkeringen dekken uitgaven die gemeenten in medebewind doen, namens het Rijk dus.

Bezuinigingen op specifieke uitkeringen zouden gelijke tred moeten houden met verminderingen in gemeentelijke taken. In de praktijk gaat dat niet altijd op. Ook is het mogelijk dat gemeenten taken blijven uitvoeren wanneer de specifieke financiering

<sup>2</sup> De opbrengst van de parkeerbelastingen is wel relatief omvangrijk, maar omdat een groot deel hiervan wordt gebruikt bij het parkeerbeleid zelf (waaronder controles), is de netto opbrengst in veel gevallen toch beperkt. Verhoging van de parkeertarieven is verder maar beperkt mogelijk, omdat gemeenten anders het risico lopen dat het winkelend publiek voor een andere gemeente kiest.

<sup>3</sup> Berekend op basis van de begrote baten voor 2009. Bron: CBS, Statline.

daarvoor wegvalt. Bijvoorbeeld omdat hun inwoners aan bepaalde diensten gewend zijn geraakt, of omdat gemeenten het onverantwoord vinden om voorzieningen te schrappen. In dit artikel laten we de specifieke uitkeringen en de daaruit gefinancierde uitgaven verder waar mogelijk buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de retributies, waarvan de opbrengst immers eveneens geormerkt is.

## 2 Gemeentefonds

Normaal gesproken is de groei van het gemeentefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Dit wordt de *normeringssystematiek* genoemd. De stijging van de rijksuitgaven – gecorrigeerd voor een aantal niet relevante posten zoals rente en ontwikkelingssamenwerking – bepaalt de autonome groei van het gemeentefonds, het zogeheten *accres*.<sup>4</sup> Dit onder het motto ‘samen de trap op, samen de trap af’. Het accres is de afgelopen jaren steeds aanzienlijk geweest. Daarnaast kan geld aan het gemeentefonds worden toegevoegd of uit het fonds worden genomen als gemeenten extra taken krijgen, of taken verliezen.

In april 2009 kwamen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overeen het principe ‘samen de trap op, samen de trap af’ tijdelijk los te laten. Het accres zou door het stimuleringsbeleid van het kabinet aanzienlijk toenemen, en dat werd niet verantwoord gevonden. Ook bij het provinciefonds is de normeringssystematiek tijdelijk buiten werking gesteld. De provincies krijgen daarnaast overigens te maken met een structurele bezuiniging van 23 procent (300 miljoen euro) op het provinciefonds, met ingang van 2011. Dit naar aanleiding van een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen, waarin wordt geconstateerd dat provincies hun taken voor een aanzienlijk groter deel uit eigen middelen kunnen bekostigen.<sup>5</sup> Het reële accres van het gemeentefonds is voor de jaren 2010 en 2011 op nul gezet.<sup>6</sup> Hierbij is afgesproken dat het gemeentefonds in die jaren gevrijwaard blijft van eventuele extra ombuigingen. Daarna kunnen ombuigingen wel degelijk hun uitwerking hebben op het gemeentefonds. Het kabinet adviseerde gemeenten in de septembercirculaire 2009 nog om voor 2012 en 2013 vooralsnog nog van reële of nominale accessen van nul uit te gaan.<sup>7</sup> Maar dat is te optimistisch.

---

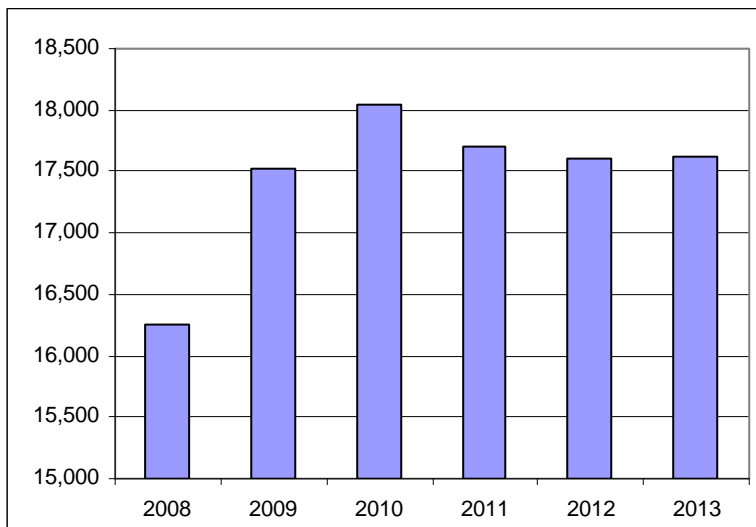
4 Niet alle onderdelen van het gemeentefonds zijn overigens gevoelig voor de ontwikkeling van het accres. Daarop komen we hieronder terug.

5 Tweede Kamer (2009-2010c), p. 11-12).

6 Tweede Kamer (2008-2009b), p. 19-23.

7 Ministerie van BZK (2009), p. 1.

Figuur 2. *Begrote uitgaven gemeentefonds (miljoenen euro's)*



Bron: Tweede Kamer (2009-2010a).

Wie de *Miljoenennota* bekijkt zou gemakkelijk de indruk kunnen krijgen dat het gemeentefonds zich voor gemeenten niet ongunstig ontwikkelt (figuur 2).<sup>8</sup> De bedragen voor 2012 en 2013 zijn echter met zo veel onzekerheid omkleed dat zij beter kunnen worden genegeerd. Bij gebrek aan beter is voor die jaren uitgegaan van een accres van nul. In 2010 groeit het gemeentefonds met een half miljard euro; voor 2011 is enige krimp voorzien, maar blijft het niveau boven dat van 2009. Hoe is dit te rijmen met het afgesproken reële accres van nul voor deze jaren? Dat komt in de eerste plaats door overheveling van gelden uit specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds. Hier worden gemeenten financieel niet beter van. In de tweede plaats is er sprake van taakoverdrachten. Ook de daarmee samenhangende mutaties in de omvang van het gemeentefonds beïnvloeden de financiële ruimten van gemeenten in principe niet.

### 3 Financiële ruimte

Om toch een indruk te krijgen van die financiële ruimte bevat de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Gemeentefonds het zogeheten *Financieel overzicht gemeenten*.<sup>9</sup> Daarin wordt een overzicht gegeven van (voorzien) veranderingen in inkomsten en uitgaven die van invloed zijn op de financiële ruimte van gemeenten. Allerlei mutaties die voor de begroting wel van belang zijn maar die de financiële ruimte niet veranderen, worden hier buiten beschouwing gelaten.

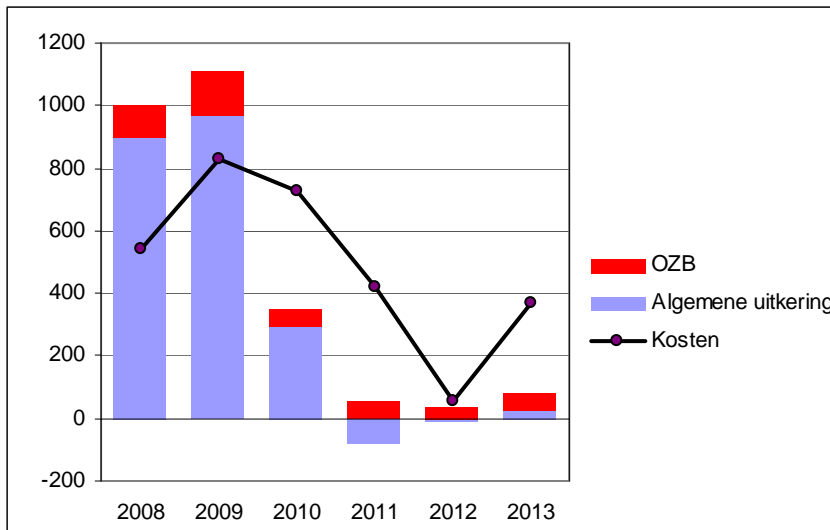
Aan de uitgavenkant wordt een aanzienlijke toename voorzien als gevolg van de groei van het aantal bijstandsontvangers. De geraamde gemeentelijke kostenontwikkeling is voor een groot deel gebaseerd op de verwachte groei van het zogeheten areaal, zeg maar het aantal klanten van het gemeentelijke beleid. Dit areaal groeit vooral doordat steeds meer mensen op een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Tot 2001 konden gemeenten 90 procent van de rekening voor de bijstand naar het Rijk sturen, maar

<sup>8</sup> Tweede Kamer (2009-2010a), p. 108.

<sup>9</sup> Tweede Kamer (2009-2010b), p. 20 en verder.

tegenwoordig ontvangen zij een vergoeding voor de door hen betaalde bijstandsuitkeringen die los staat van de feitelijke betalingen. Het totale budget dat gemeenten ontvangen wordt periodiek aangepast aan de verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.<sup>10</sup>

*Figuur 3. Groei inkomsten en uitgaven volgens Financieel*



Bron: eigen berekeningen op basis van Tweede Kamer (2009-2010b)

De omvang van dit macrobudget is in het Bestuursakkoord tussen gemeenten en Rijk voor de jaren 2007 tot en met 2011 vastgelegd op basis van in het najaar van 2007 gepubliceerde middellangetermijncijfers van het CPB.<sup>11</sup> De economische terugval is destijds niet voorzien. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de vastgelegde budgetten alleen worden herzien wanneer het bijstandsvolume door conjuncturele ontwikkelingen meer dan 12.500 bijstandshuishoudens (plus of min) afwijkt van de cijfers waarmee in het Bestuursakkoord is gerekend. Dat komt bij een gemiddelde bijstandsuitkering van 13.000 euro neer op een eigen risico van 160 miljoen euro op jaarbasis. Dit bedrag leveren gemeenten dit jaar wellicht nog niet geheel in, maar in 2010 en 2011 zal het aantal bijstandsontvangers naar verwachting zover zijn opgelopen dat gemeenten wel met de maximale strop van 160 miljoen euro worden geconfronteerd. Deze strop zal niet gelijkelijk over de gemeenten worden verdeeld. Gemeenten waar veel mensen werken bij de overheid, in de zorg of in het onderwijs (bijvoorbeeld Den Haag en Groningen) zien hun werkgelegenheid veel minder teruglopen dan gemeenten waar financiële diensten, transport en industrie belangrijke sectoren zijn (zoals in de regio's Amsterdam en Eindhoven).

<sup>10</sup> De verdeling van dit zogeheten macrobudget tussen afzonderlijke gemeenten geschiedt op basis van een objectief verdeelmodel, dat aangeeft hoeveel bijstandsontvangers een gemeente zou moeten hebben gegeven de exogene omstandigheden waarin die verkeert. Dit geldt overigens niet voor kleine gemeenten, hun aandeel in het macrobudget hangt af van hun aandeel in het verleden.

<sup>11</sup> *Samen aan de slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007.

Het Financieel overzicht gemeenten boekt voor 2012 een belangrijke kostendaling in, omdat in dat jaar de afspraak uit het Bestuursakkoord eindigt op basis waarvan gemeenten 280 miljoen euro inzetten op beleidsterreinen van OCW, SZW en Jeugd en Gezin.<sup>12</sup> Het is echter de vraag of gemeenten deze uitgaven na afloop van deze afspraak per direct stopzetten. Als wordt aangenomen dat het hier om beleid gaat dat in elk geval ten dele nuttig is, mag worden verwacht dat stopzetting negatieve gevolgen heeft. Wanneer gemeenten zich genoodzaakt zouden zien deze uitgaven (gedeeltelijk) te continueren, dan ziet het financiële plaatje er anders uit. De kosten komen dan voor zowel 2012 als 2013 hoger uit.

Zelfs wanneer de kostendaling van 280 miljoen volledig wordt ingeboekt, lopen de gemeentelijke kosten elk jaar in de periode 2008-2013 verder op. In de eerste twee jaren wordt die stijging meer dan gecompenseerd door een toename van de inkomsten. Vooral het gemeentefonds groeide sterk. Vanaf volgend jaar groeit het gemeentefonds nog maar weinig; in 2011 is zelfs sprake van krimp. Figuur 3 laat duidelijk zien dat het gat tussen kosten- en inkomstenontwikkeling niet is te sluiten door de ozb te verhogen. De geraamde ozb-groei waarop de figuur is gebaseerd ligt weliswaar onder de maximale groei die de zogeheten macronorm toestaat, maar het dekken van het financiële gat uit de ozb zou een lokale belastingverhoging van ongekenne omvang impliceren.<sup>13</sup> Dat is dus geen optie.

Overigens hoeft de ozb-opbrengst niet onder de crisis te leiden, ook niet als de waarde van woningen of bedrijfspanden daalt. Dit wordt wel vaak aangenomen. Bij stijgende waarden hebben gemeenten in het verleden hun ozb-tarieven verlaagd. Wanneer de waarde van onroerende zaken daalt, kunnen de tarieven weer worden verhoogd.

#### 4 Bezuinigingen

De ontwikkeling van het gemeentefonds waarop figuur 3 is gebaseerd is voor de jaren na 2011 vermoedelijk te optimistisch. Er is immers gerekend met een nulgroei, terwijl bezuinigingen meer voor de hand liggen. De vraag is wel hoeveel er zal worden bezuinigd, en wanneer. Na 2011 zal de normeringssystematiek op de een of andere manier moeten worden hersteld. Het gemeentefonds deelt dan automatisch mee in bezuinigingen. Op welke wijze de normering wordt hervat, is onbekend. Het Rijk zal vermoedelijk inzetten op herstel van het tot voor kort bestaande systeem. Dat zou betekenen dat gemeenten twee jaar "de trap op" zijn misgelopen, maar na herinvoering van de normering wel meteen mee de trap af worden getrokken. Een ander gevaar is dat van cumulatie: gemeenten kunnen direct door bezuinigingsmaatregelen worden getroffen, en vervolgens indirect nog eens via de normering van het gemeentefonds. Vanaf 2011 moet, mits de economische situatie dat toestaat, het begrotingstekort jaarlijks met 0,5 procent van het bbp worden teruggebracht. Dat is 3 miljard euro per

---

12 Tweede Kamer (2009-2010b), p. 23.

13 Met ingang van 2008 is de tariefmaximering van de ozb afgeschaft. Er is toen wel een macronorm ingevoerd, die een maximum stelt aan jaarlijkse groei van de totale opbrengst van deze belasting. De maximale opbrengstgroei is normaal gesproken gelijk aan de prijsstijging van de nationale bestedingen (pNB) plus de reële *trendmatige* groei van het bbp (en dus niet de feitelijke jaarlijkse groei van het bbp, die op dit moment veel lager uitkomt). Voor 2010 bedraagt de macronorm 4,3 procent. Individuele gemeenten kunnen echter niet aan deze norm worden gehouden. De effectiviteit van de macronorm is dan ook onzeker. In 2010 wordt de macronorm geëvalueerd.

jaar. Dit wordt vastgelegd in de Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden (TReM). Normaal gesproken deelt het gemeentefonds voor een kleine 20 procent mee in de groei of de krimp van de relevante rijksuitgaven. In hoeverre het bij die 3 miljard per jaar om voor de normering relevante uitgaven gaat, is nog niet bekend. Vermoedelijk voor minstens de helft, zodat de voeding van het gemeentefonds met ingang van 2012 wel eens jaarlijks met 300 miljoen euro zou kunnen worden verlaagd. In figuur 3 is te zien dat dit het gat tussen inkomsten en uitgaven flink zou vergroten. Zeker wanneer het herstel van de financiële positie van de rijksoverheid vele jaren zal gaan duren, zoals valt te vrezen. Een tekortreductie van 0,5 procent van het bbp per jaar lijkt overigens aan de lage kant om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Omdat er geen termijn is genoemd zegt het ook weinig over het totaalbedrag dat uiteindelijk zal moeten worden bezuinigd.

In de pers circuleren grote bedragen. Het kabinet heeft twintig commissies opdracht gegeven bezuinigingsmogelijkheden te zoeken op evenzoveel beleidsterreinen, waarin in totaal 175 miljard euro per jaar omgaat. Elke commissie moet ten minste één variant ontwikkelen met een bezuiniging van 20 procent. Samen gaat het dus maximaal om 35 miljard euro per jaar (De Kam, 2009). Dit bedrag is in sommige media als feit gepresenteerd, maar de kans dat dit bedrag zal worden gehaald is gering. Ervaringen uit het verleden leren dat ambtenaren van vakdepartementen snel leren tegenstand te bieden (De Kam, 2009). Ook lijkt politieke verdeeldheid de huidige coalitiepartners op te breken. Het is maar de vraag of dit na de verkiezingen anders zal zijn. Ten slotte ontbreekt bij het grote publiek elk besef van de urgentie tot bezuinigen. Dat is het paradoxale gevolg van het succes van het thans gevoerde stimuleringsbeleid. Omdat veel mensen de crisis nog niet in hun eigen portemonnee voelen, hebben zij de indruk gekregen dat het allemaal wel mee valt. Stimuleren tijdens de recessie en de rekening pas betalen wanneer de economie weer aantrekt is economisch wel, maar politiek wellicht geen uitvoerbaar beleid.

De vaak genoemde 35 miljard moet dus als bovengrens worden beschouwd. Voor een deel kunnen dergelijke bezuinigingen gemeenten direct raken, voor een deel kan dit via een bezuiniging op voor het gemeentefonds relevante rijksuitgaven, die via de normering doorwerken in het gemeentefonds. Overigens betreffen de heroverwegingen ook sectoren waarin bezuinigingen gemeenten direct noch indirect raken. Een tamelijk zwart scenario is dus een bezuiniging van 35 miljard, waarvan de helft relevant is voor het gemeentefonds. Wanneer de normering in 2012 op de oude voet wordt hersteld kan dit een greep in het gemeentefonds betekenen van circa 3 miljard euro (krap 20 procent van de helft van 35 miljard).<sup>14</sup> Dat zou één zesde van het gemeentefonds zijn. Zoals gezegd is, echter niet waarschijnlijk dat het Rijk er in zal slagen 35 miljard te bezuinigen. Het zal hoe dan ook wel om bedragen gaan die de fluctuaties in figuur 3 in de schaduw zullen stellen.

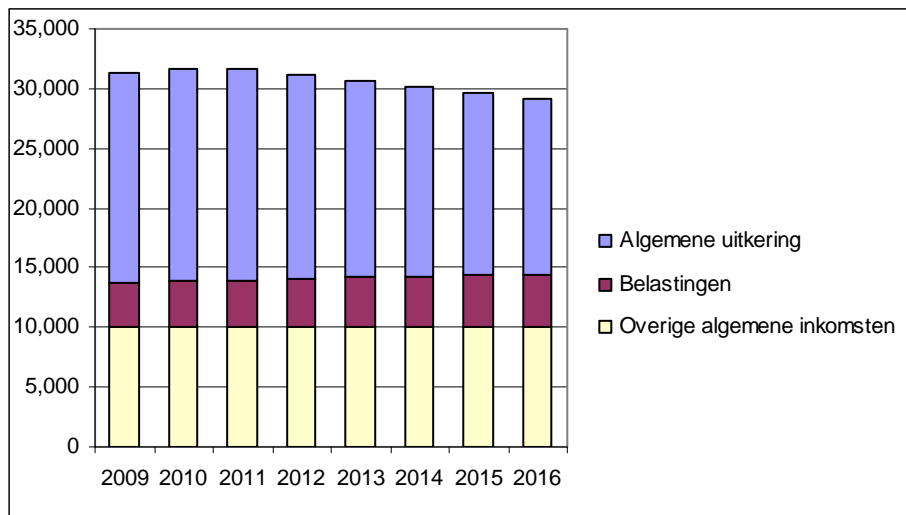
Om de zaak in perspectief te zien schakelen we hier over op totaalbedragen. Figuur 4 geeft de ontwikkeling van de drie algemene (niet geormerkte) inkomstenbronnen van gemeenten bij een stapsgewijze bezuiniging op het gemeentefonds van in totaal 3 miljard euro in vijf jaar tijd. Aangenomen is verder een nulgroei voor de overige

---

14 Tijdens de plenaire vergadering van de Tweede Kamer op 6 oktober jongstleden bevestigde de staatssecretaris van BZK dat deze berekening, die al langer circuleerde, op dat moment het beste weergaf wat het meest vergaande bezuinigingsscenario zou kunnen zijn.

algemene inkomsten, en een jaarlijkse stijging van de belastingopbrengst met 2,5 procent. Figuur 4 geeft aan dat de algemene inkomsten zelfs bij een dergelijke onwaarschijnlijk grote bezuiniging niet dramatisch kelderen. Een krimp van het gemeentefonds van een zesde betekent een daling van de algemene middelen van iets minder dan een tiende. Maar dat is voor gemeenten een schrale troost. De rek in hun begrotingen is immers ook beperkt.

Figuur 4. Zwart scenario ontwikkeling algemene middelen gemeenten (miljoenen euro's)



Bron: eigen berekeningen.

## 5 Gevoeligheid gemeenten voor bezuinigingen

Figuur 4 geeft een gemiddeld beeld. Voor afzonderlijke gemeenten ziet het er echter vaak heel anders uit. Het aandeel van het gemeentefonds in de totale inkomsten is in de ene gemeente immers veel hoger dan in de andere.<sup>15</sup> Hoe groter het belang van het gemeentefonds, hoe gevoeliger de gemeente is voor bezuinigingen bij de rijksoverheid.<sup>16</sup> Dat is goed nieuws voor Lansingerland en Blaricum, waar dit aandeel 13 procent bedraagt, maar slecht nieuws voor Rozendaal, waar het gemeentefonds op dit moment nog goed is voor 64 procent van alle inkomsten. Lansingerland staat uiterst links in figuur 5, Rozendaal uiterst rechts, en de overige gemeenten staan er tussenin. Bij een bezuiniging die het gemeentefonds met 10 procent laat krimpen verliest Lansingerland ruim 1 procent van zijn inkomsten, Rozendaal 6 procent en de gemeenten in het midden van de verdeling in figuur 5 ongeveer 4 procent. Kleine gemeenten zijn oververtegenwoordigd in het rechterdeel van deze figuur.

Een belangrijke reden voor de verschillende mate waarin gemeenten gevoelig zijn voor bezuinigingen op het gemeentefonds is dat de overige eigen inkomsten, vooral de inkomsten uit vermogen, zeer ongelijk zijn verdeeld. Sommige gemeenten beschikken

15 Wegens gebrek aan gegevens op gemeenteniveau kunnen we hier niet de aandelen in de algemene middelen geven, zoals hierboven wel is gedaan voor alle gemeenten samen.

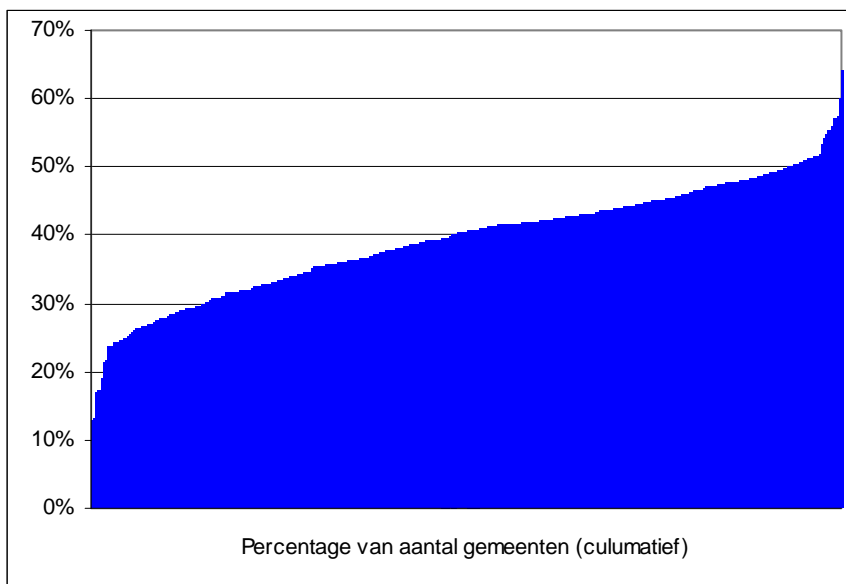
16 Een beperkt deel van het gemeentefondsuitkering wordt niet beïnvloed door de normeringssystematiek. Daarvoor is in het onderstaande gecorrigeerd. Dit is gedaan door per gemeente het deel van de uitkering te berekenen dat gevoelig is voor de zogeheten uitkeringsfactor. Dit op basis van het bestand 'uitkeringsjaar 2009 versie 1.xls', dat is te vinden op [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).



over aandelenpakketten in nutsbedrijven die aanzienlijke dividendbedragen opleveren, of hebben hun activa voor een groot deel uit hun eigen vermogen gefinancierd, zodat zij rente besparen.

Ook het aandeel van de ozb in de totale inkomsten varieert nogal, van 2,5 procent in Amsterdam tot 16,3 procent in Wassenaar. Om een bezuiniging van één procent op zijn begroting te compenseren zou Amsterdam de ozb dus met 40 procent moeten verhogen, Wassenaar met 6 procent.<sup>17</sup> Het eerste is moeilijk denkbaar, het tweede is wel denkbaar. Gemeenten verschillen dus niet alleen in de mate waarin zij met rijksbezuinigingen te maken zullen krijgen, maar ook in de mate waarin zij die via de ozb kunnen compenseren. Daar komt bij dat gemeenten die de afgelopen jaren veel verdienden aan grondexploitatie ook de inkomsten uit die bron zien opdrogen. Wat dat betreft zijn de verschillen tussen gemeenten onderling eveneens groot.

*Figuur 5. Aandeel gemeentefonds in gemeentelijke inkomsten*



Bron: eigen berekening op basis van CBS Statline en het bestand 'uitkeringsjaar 2009 versie 1.xls', dat is te vinden op [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl). Deze figuur geeft het aandeel van het gemeentefonds weer voor zover dat gevoelig is voor de normeringssystematiek.

## 6 Slot

De ene gemeente zal aanzienlijk meer moeten bezuinigen dan de andere, maar geen enkele gemeente zal eraan ontkomen. Wat kunnen gemeenten nu doen? In maart 2010 worden nieuwe gemeenteraden gekozen. Het zou goed zijn als kandidaten zouden aangeven waarop wat hen betreft kan worden bezuinigd. Ambtelijke werkgroepen kunnen de lokale mogelijkheden daartoe nu alvast in kaart brengen. Op basis van een

<sup>17</sup> Een overzicht van deze zogeheten hefboomen voor het jaar 2008 is te vinden in Allers et al. (2009, p. 34-35).

eveneens op te stellen financiële vooruitblik kunnen zij ook de gewenste taakstelling voor hun gemeente berekenen. Het kan geen kwaad hierbij van een 'zwart' scenario uit te gaan. Door bestuurlijk en politiek onvermogen zal de uiteindelijke omvang van de bezuinigingen bij het Rijk vermoedelijk kleiner uitpakken dan gepland, maar dat geldt natuurlijk evenzeer voor de gemeentelijke bezuinigingen.

Belangrijk is dat de lokale beleidsambities, die bij het begin van een nieuwe raadsperiode doorgaans groot zijn, zoveel mogelijk worden getemperd. Het wordt geen leuke periode om in de gemeentepolitiek actief te zijn – maar wel een interessante.

Maarten Allers

\* De auteur is directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen.

### Literatuur

- Allers, M.A., C. Hoeben en A.S. Zeilstra (2009), *Atlas van de lokale lasten 2009*, Groningen: COELO.
- Kam, C.A. de (2009), Bloed, zweet en tranen, *ESB*, 94(4569), 582. en in deze aflevering van *TvOF*.
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2009*, 31700 B, nr. 15.
- Ministerie van BZK (2009), *Septembecirculaire 2009 gemeentefonds*, Den Haag.
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Voorjaarsnota*, 31965, nr. 1.
- Tweede Kamer (2009-2010a), *Miljoenennota 2010*, 32 123, nr. 1.
- Tweede Kamer (2009-2010b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010*, 32123 B, nr. 2.
- Tweede Kamer (2009-2010c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2010*, 32123 C, nr. 2.
- Samen aan de slag*, Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

## Bevolkingsdaling: een probleem voor de gemeentelijke financiën?

*M.A. Allers en A.S. Zeilstra\**

### Samenvatting

De komende decennia daalt de bevolking van meer dan de helft van de gemeenten. Bij velen bestaat de vrees dat krimpgemeenten hierdoor in financiële problemen komen. Dat was echter nooit goed onderzocht. Dit artikel gaat na of bevolkingskrimp van invloed is op de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. Ook is onderzocht of krimpgemeenten een groter beroep doen op hun reserves om hun begroting sluitend te maken. Het onderzoek beschouwt de feitelijke inkomsten, uitgaven en reserve-inzet van gemeenten die al sinds 2002 krimpen. Naast deze statistische analyse is meer in detail gekeken naar vijf afzonderlijke krimpgemeenten in Noordoost-Groningen. Deze worden vergeleken met vijf vergelijkbare gemeenten in Friesland, die niet zijn gekrompen. Het onderzoek levert geen aanwijzingen op dat bevolkingskrimp voor gemeenten tot financiële problemen leidt. Mogelijk doen die problemen zich pas na zeer langdurige krimp voor. Dat is nu nog niet te zien. Wel blijkt duidelijk dat krimpgemeenten onderling sterk verschillen. Verschillen binnen de groep krimpgemeenten zijn veelal even groot als verschillen tussen krimpgemeenten en groeigemeenten. Beleid gericht op de groep krimpgemeenten als geheel lijkt dan ook weinig zinvol.

Trefwoorden: bevolking, gemeentefinanciën

### 1 Inleiding

Vanaf 2035 zal de Nederlandse bevolking naar verwachting geleidelijk gaan afnemen. De demografische ontwikkeling laat echter grote regionale verschillen zien. In een aantal gemeenten daalt de bevolking nu al geruime tijd. Soms neemt zelfs het aantal huishoudens al af. Volgens bevolkingsprognoses zal uiteindelijk meer dan de helft van de gemeenten te maken krijgen met een afnemend aantal inwoners. In de meeste gevallen blijft het aantal huishoudens op peil, maar worden deze gemiddeld kleiner, door afnemende vruchtbaarheid, langere levensduur en veranderingen in samenlevingsvormen. In sommige gevallen zal ook het aantal huishoudens aanzienlijk afnemen, waardoor leegstand dreigt. Bevolkingskrimp is selectief, dat wil zeggen dat bepaalde, vaak minder kansrijke groepen in krimpgemeenten oververtegenwoordigd zijn. Bevolkingskrimp kan gevolgen hebben voor zowel de inkomsten als de uitgaven van gemeenten. Inkomsten uit bouwgrondexploitatie drogen op, terwijl wellicht juist extra middelen nodig zijn om de woningvoorraad te herstructureren. De capaciteit van sommige voorzieningen zal moeten worden teruggebracht. Er zullen bijvoorbeeld minder scholen nodig zijn, of kleinere schoolgebouwen, maar de capaciteit van onderwijsgebouwen is niet op stel en sprong te verkleinen. Tot die tijd blijven onder meer afschrijvingen en exploitatie- en energiekosten op peil, ook bij teruglopend leerlingenaantal (kostenremanentie).

Recent publiceerden de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur een rapport over dit onderwerp (Rfv en Rob, 2008). Daaruit bleek dat

nader onderzoek nodig was. Ook het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 gaat in op de financiën van krimpgemeenten, maar dit is een vrij globale exercitie. Andere recente publicaties richten zich vooral op andere gevolgen van bevolkingskrimp. Wij onderzochten of de bevolkingskrimp nadelige gevolgen heeft voor de inkomsten of de uitgaven van gemeenten. Ook gingen wij na of krimpgemeenten een groter beroep doen op hun reserves om hun begrotingen sluitend te krijgen. Dit leverde geen aanwijzingen op dat bevolkingskrimp gemeenten voor financiële problemen stelt.

## 2 Inkomsten

### *Aanpak*

We beginnen met een analyse van de gemeentelijke inkomsten. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is hiervan veruit het meest omvangrijk. Gemeenten ontvangen naast deze algemene uitkering ook specifieke uitkeringen van de rijksoverheid. Het gaat hier om een groep onderling zeer verschillende uitkeringen, die als zodanig niet zijn terug te vinden in de gemeentelijke begrotingen. Daarom blijven ze hier buiten beschouwing. Wel houdt de analyse van de uitgaven (paragraaf 3) indirect rekening met specifieke uitkeringen, doordat de netto uitgaven worden onderzocht. Dit zijn de uitgaven na aftrek van specifieke inkomsten, zoals specifieke uitkeringen.

De eigen belastingen bestaan uit de onroerendezaakbelastingen (ozb) en diverse kleinere heffingen, die we buiten beschouwing laten. Tot de overige inkomsten rekenen we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten en financiële middelen (vooral rente en dividend).

Per inkomstenbron gaan we na in welke mate de omvang naar verwachting samenhangt met demografische factoren. Vervolgens presenteren we de feitelijke ontwikkeling van deze inkomsten in de periode 2005-2009 voor krimp- en groeigemeenten afzonderlijk. Krimpgemeenten definiëren we als gemeenten waarvan het inwonertal tussen 2002 en 2008 afnam (bron: CBS). Op die manier toetsen we de op de theorie gebaseerde verwachtingen aan de praktijk. We vergelijken steeds eerst de gemiddelde inkomstenstijging in de gehele groep van krimpgemeenten met die in groeigemeenten. Vervolgens verlaten we de wereld van de gemiddelden en laten we grafisch zien hoe de inkomstenontwikkeling was van afzonderlijke gemeenten bij diverse niveaus van bevolkingsgroei.

### *Verwachting*

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste bron van algemene (vrij besteedbare) middelen van de gemeenten. Deze uitkering wordt tussen de gemeenten verdeeld op basis van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. In totaal wordt 60 procent verdeeld met behulp van maatstaven die gerelateerd zijn aan het aantal inwoners of huishoudens in de gemeenten (tabel 1). Daarnaast wordt 13 procent verdeeld met de maatstaf woonruimten. Opgeteld wordt 73 procent van de algemene uitkering verdeeld via maatstaven die samenhangen met de omvang van de gemeente.

Wanneer het aantal inwoners van een gemeente met 10 procent daalt, neemt de algemene uitkering in eerste instantie af met 2,16 procent (tabel 1).<sup>1</sup> Gaat het bij deze afname echter om personen onder de 20 jaar, dan komt hier nog een vermindering bovenop van 0,89 procent. Gaat het om middelbare scholieren, dan neemt de uitkering af met nog eens 0,3 procent. Bij bevolkingskrimp zal het aantal woonruimten niet direct dalen. Bij een structurele daling van het aantal huishoudens zal dit op termijn – door sloop – wel het geval zijn. Dit heeft een extra daling van de algemene uitkering tot gevolg. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat (bovengemiddelde) demografische krimp voor een gemeente in principe tot een lagere algemene uitkering leidt. Dat geldt voor de uitkering als geheel, maar niet voor de uitkering per inwoner.

*Tabel 1. Aandelen van demografiegerelateerde maatstaven in de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, 2008*

<i>Maatstaf</i>	<i>Betreft</i>	<i>Aandeel (%)</i>
Bijstandsontvangers	Personen	5,0
ABW schaalnadeel <sup>a</sup>	Personen	0,2
ABW schaalvoordeel <sup>b</sup>	Personen	4,9
Inwoners	Personen	21,6
Inwoners onder de 20 jaar	Personen	8,9
Inwoners boven de 64 jaar	Personen	2,0
Inwoners 75-85 jaar	Personen	0,2
Inwoners waddengemeenten	Personen	0,03
Minderheden	Personen	3,7
Uitkeringsontvangers	Personen	1,4
Leerlingen voortgezet onderwijs	Personen	3,0
Leerlingen special onderwijs	Personen	1,2
Eenouderhuishoudens	Huishoudens	0,7
Lage inkomens	Huishoudens	1,9
Lage inkomens drempel <sup>c</sup>	Huishoudens	5,1
Woonruimten	Woningen	12,8

- a Gedefinieerd als het aantal bijstandsontvangers gedeeld door 350 plus het aantal bijstandsontvangers.
- b Gedefinieerd als het aantal bijstandsontvangers tot de macht 0,87.
- c Gedefinieerd als het aantal huishoudens met een laag inkomen, voor zover dit aantal meer is dan 10 procent van het aantal woonruimten.

Bron: eigen berekeningen op basis van uitkeringsgegevens van het ministerie van BZK ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)).

<sup>1</sup> Eigenlijk moet nog rekening worden gehouden met het feit dat de totale omvang van de algemene uitkering (aan alle gemeenten bij elkaar) niet afhangt van de verdeelmaatstaven, maar van de omvang van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven. Strikt genomen geldt het voorbeeld in de tekst dan ook alleen voor gemeenten die klein zijn ten opzichte van het totaal. Als alle gemeenten hun bevolking evenveel zien teruglopen, daalt de algemene uitkering niet.

Met de omvang van de bevolking verandert ook de sociale structuur. Krimp gemeenten zullen naar verwachting een minder gunstige sociale structuur hebben dan andere gemeenten. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat sociaal sterkeren eerder zullen vertrekken dan sociaal zwakkeren, maar ook van het feit dat gemeenten met een zwakke sociale structuur onaantrekkelijk zijn als woonplaats. Een zwakkere sociale structuur leidt – bij gelijkblijvende overige omstandigheden – tot een hogere algemene uitkering (zie tabel 1).

Om bovenstaande redenen valt te verwachten dat krimp gemeenten per inwoner gemeten een hogere algemene uitkering ontvangen dan andere gemeenten.

De belastingopbrengst per inwoner is niet of nauwelijks gevoelig voor de bevolkingsontwikkeling, ook niet als de huizenprijzen dalen als gevolg van krimp. Het is belangrijk om te realiseren dat de waarde van onroerende zaken niet meer is dan een grondslag om de lasten van de ozb te verdelen. Gemeenten gaan doorgaans uit van de gewenste opbrengst, en berekenen dan aan de hand van de grondslag het daarvoor benodigde tarief. De langdurige stijging van de waarde van onroerende zaken in de afgelopen periode heeft niet geleid tot een evenredige stijging van de ozb-opbrengst. Een daling van de grondslag in krimp gemeenten zal dan ook eerder tot een hoger tarief leiden dan tot een lagere opbrengst.

Onder overige inkomsten verstaan we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten<sup>2</sup> en financiële middelen.<sup>3</sup> Financiële middelen zijn in principe ongevoelig voor lokale demografische ontwikkelingen, zolang die maar niet leiden tot een lager belegd bedrag. Opbrengsten uit grondexploitatie hangen op meer directe wijze af van de mate waarin de bevolking, en vooral het aantal huishoudens, groeit. Krimp gemeenten zullen niet of nauwelijks opbrengsten kunnen genereren uit grondexploitatie. Het gaat naar verhouding echter niet om een grote post.

#### *Feitelijk inkomstenverloop*

Deze verwachtingen zijn in overeenstemming met het feitelijke verloop van de inkomsten in de periode 2005-2009.<sup>4</sup> In 2009 ontvingen de krimp gemeenten gemiddeld een algemene uitkering van 835 euro per inwoner. Gemeenten waar de bevolking in deze periode groeide kregen per inwoner gemiddeld 771 euro. Krimp gemeenten zagen hun algemene uitkering van 2005 tot 2009 toenemen met 231 euro per inwoner, groeigemeenten met 197 euro.

De ontwikkeling van de algemene uitkering van individuele krimp- en groeigemeenten wijkt vaak aanzienlijk af van de genoemde gemiddelden. Dat is te zien in figuur 1, waar

---

2 Het gaat om de begrotingsfuncties handel en ambacht, industrie, nutsbedrijven en grondexploitatie. Onder "opbrengsten" verstaan we het saldo van de baten en de lasten van de desbetreffende begrotingsfuncties.

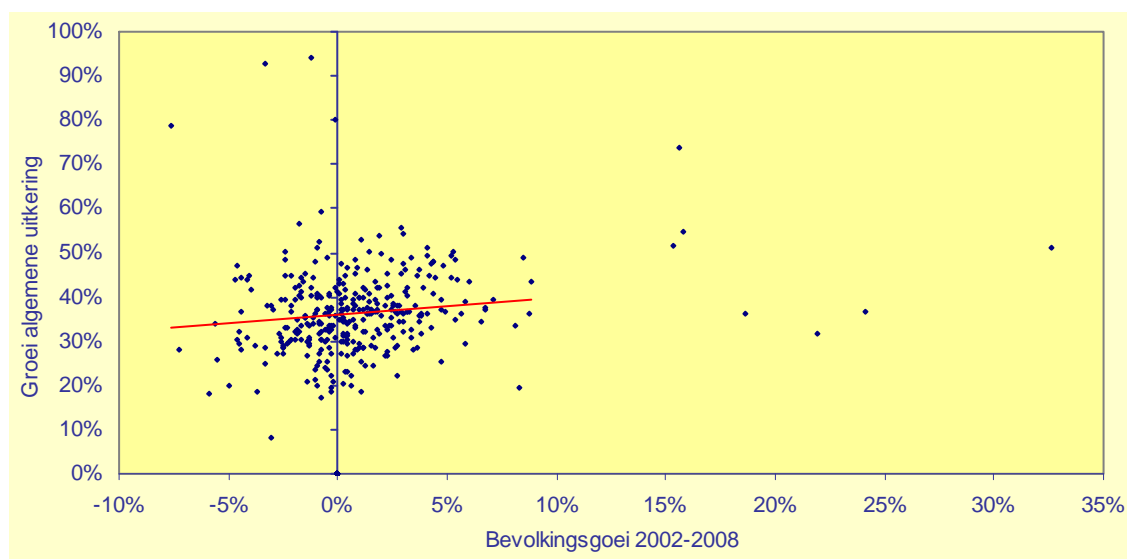
3 Hierbij gaat het om netto opbrengsten uit geldleningen en uit overige financiële middelen (aandelen, schenkingen, legaten, opbrengst gemeentelijke eigendommen).

4 We gebruiken begrotingscijfers verzameld door het CBS. Rekeningcijfers zijn pas in een veel later stadium beschikbaar. Gemeenten die recentelijk (in 2002 of later) zijn heringedeeld, of die (in 2004 of later) de artikel 12-status hebben gehad, zijn van de te onderzoeken groepen uitgesloten. Dit om te voorkomen dat structurele financiële problemen, of problemen die voortkomen uit herindeling, ten onrechte aan demografische ontwikkelingen worden toegeschreven.

elk stipje een gemeente vertegenwoordigt. De lijn in de figuur geeft de trend weer.<sup>5</sup> Daaraan is te zien dat de algemene uitkering over het geheel genomen sterker groeit bij groeigemeenten (de lijn stijgt). Dat ligt voor de hand: het verdeelsysteem zit zo in elkaar dat de uitkering hoger is naarmate een gemeente meer inwoners heeft (zie tabel 1). Er zijn echter meer factoren die een rol spelen. Dat blijkt uit het feit dat de meeste punten in figuur 1 aanzienlijk afwijken van de trendlijn. De figuur laat duidelijk zien dat verschillen tussen krimpgemeenten onderling en groeigemeenten onderling net zo groot zijn als verschillen tussen krimpgemeenten enerzijds en groeigemeenten anderzijds. Hieruit blijkt dat het vergelijken van gemiddelden voor beide groepen weinig zinvol is. Dit blijkt niet alleen te gelden voor de algemene uitkering, maar voor alle inkomstenbronnen en uitgavencategorieën.

Zoals Rob en Rfv (2008) al opmerkten, is het feit alleen dat gemeenten waar het aantal inwoners daalt hun uitkering zien dalen (of in dit geval: minder zien stijgen) niet problematisch. Hun kosten zullen immers eveneens dalen. Waar het om gaat is of de uitkering voldoende is om de voorzieningen te bekostigen die passen bij hun nieuwe omvang. Figuur 2 laat zien dat de ontwikkeling van de algemene uitkering per inwoner gemeten in veel gevallen duidelijk gunstiger is voor krimpgemeenten dan voor groeigemeenten. Dit is zoals verwacht.

*Figuur 1. De procentuele toename van de algemene uitkering in 2005-2009*



<sup>5</sup> De trendlijn geeft de lineaire regressie weer. Bij het trekken van de trendlijn zijn de zeven gemeenten met de grootste bevolkingsgroei (de zeven meest rechts in de figuur gelegen punten) buiten beschouwing gelaten. Deze waarnemingen liggen vrij ver af van de andere waarnemingen. Daardoor zouden zij de trendlijn onevenredig sterk beïnvloeden.



Figuur 2. De toename van de algemene uitkering per inwoner in 2005-2009



In de meeste gemeenten daalde de ozb-opbrengst in de periode 2005-2009, als gevolg van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van woningen in 2006. Gemiddeld bedroeg de opbrengstdaling in de onderzochte gemeenten 16 procent. In krimpgemeenten ging het om 18 procent, in groeigemeenten om 15 procent. De verschillen tussen beide groepen zijn dus niet zo groot. Tussen individuele gemeenten bestaan grote verschillen. Dat blijkt als de ozb-ontvangsten op een soortgelijke manier in beeld worden gebracht als die uit de algemene uitkering (figuur 1), hetgeen wij hier niet doen om ruimte te besparen.<sup>6</sup> Ook hier resulteert een vrij ruime puntenwolk. Gemeenten waar de bevolking toenam zagen de ozb vaak wel wat minder dalen dan andere gemeenten, maar dit was in lang niet alle gevallen zo. Als we de groei van de ozb per inwoner uitzetten tegen de bevolkingsgroei, blijkt tussen beide grootheden geen verband van betekenis te bestaan.

In de onderzochte gemeenten stegen de overige inkomsten met gemiddeld 28 euro per inwoner. Krimpgemeenten ondervonden een groei van slechts 9 euro per inwoner (naar inwonertal gewogen gemiddelde). Voor deze groep daalden de inkomsten uit financiële middelen met 6 euro per inwoner. De inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten, waar ook bouwgrondexploitatie onder valt, liepen op met 15 euro per inwoner. Afnemende inkomsten uit bouwgrondexploitatie (gemiddeld met 1 euro per inwoner) werden ruimschoots gecompenseerd door toenemende inkomsten uit de overige bedrijfsmatige activiteiten. Groeigemeenten zagen hun overige middelen bovengemiddeld stijgen: met 39 euro per inwoner, waarvan 25 euro uit bedrijfsmatige activiteiten en 14 euro uit financiële middelen.

Zetten we de stijging van de overige inkomsten per inwoner uit tegen de bevolkingsgroei, dan zien we geen verband. De overige inkomsten nemen in groeigemeenten over het geheel genomen evenzeer toe als in krimpgemeenten. Dat lijkt

<sup>6</sup> Zie voor dergelijke figuren Allers en Zeilstra (2009).

misschien in tegenspraak met de conclusie uit de vorige alinea, dat groeigemeenten hun overige inkomsten gemiddeld meer zagen oplopen, maar dat is niet zo. De gemiddelde toename van de overige eigen inkomsten lag in groeigemeenten weliswaar hoger, maar dit betreft een gewogen gemiddelde, waarin grote gemeenten zwaarder wegen en waarin de mate van bevolkingsgroei (zolang die maar positief is) geen rol speelt. Hieruit blijkt hoe misleidend gemiddelden kunnen zijn.

### 3 Uitgaven

Het tweede deel van het onderzoek betreft de gemeentelijke uitgaven. Hebben krimpgemeenten objectief hogere kosten dan andere gemeenten? Rfv en Rob (2008) constateerden dat hiernaar nog nooit onderzoek is gedaan, maar voorspelden alvast dat (verplicht) versneld afschrijven en kostenremanentie krimpgemeenten tijdelijk op kosten zullen jagen. Ook aanpassingen van het soort aangeboden voorzieningen en herstructurering van de woningvoorraad kunnen hierbij een rol spelen. Deze problemen zullen niet bij alle uitgavencategorieën een rol spelen. Wij concentreren ons dan ook op onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en recreatieve voorzieningen.<sup>7</sup> Wij hebben geen aanwijzingen gevonden voor de stelling dat een krimpende bevolking tot (relatief) hogere uitgaven op deze beleidsvelden leidt. De groep krimpgemeenten als geheel vertoont op drie van de vier onderzochte beleidsterreinen gemiddeld een lagere uitgavengroei per inwoner dan de groep groeigemeenten. Bij onderwijshuisvesting ligt dit andersom, maar het verschil is erg klein.

Een grafische weergave op gemeenteniveau van de uitgavenontwikkeling op de vier afzonderlijke beleidsterreinen afgezet tegen de bevolkingsgroei laat opnieuw een grote spreiding zien. Dit wijst erop dat vooral andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling bepalend zijn voor het verloop van de uitgaven. Bij recreatieve voorzieningen blijken de uitgaven per inwoner sterker toe te nemen naarmate de bevolking minder groeit (of meer daalt). Bij de andere drie onderzochte beleidsterreinen is dat niet het geval. Een vergelijking van geaggregeerde begrotingscijfers, hoe interessant ook, levert geen zicht op de achterliggende processen. Daarom hebben we de uitgaven van een tiental afzonderlijke gemeenten van dichtbij beschouwd. We vergeleken de uitgaven aan onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en aan recreatieve voorzieningen van vijf gekrompen gemeenten met die van vijf vergelijkbare controlegemeenten die niet zijn gekrompen.<sup>8</sup> Net als op landelijk niveau zijn dan niet alleen aanzienlijke verschillen te zien tussen deze groepen, maar zeker ook binnen deze groepen. Dergelijke verschillen blijken geen relatie te hebben met de bevolkingsontwikkeling. Opvallende uitgavenontwikkelingen zijn doorgaans het gevolg van boekhoudkundige eigenaardigheden of van de toevallige timing van omvangrijke investeringen. Een verband met de bevolkingsontwikkeling kwam nergens boven water.

---

7 Onder recreatieve voorzieningen verstaan wij openbare bibliotheken, sport, groene sportvelden en –terreinen en oudheidkunde/musea. We kijken naar de netto uitgaven. Dat is het saldo van de baten en de lasten van een begrotingsfunctie.

8 Het gaat om de Noordoost-Groningse gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam, De Marne en Winschoten, waar niet alleen het aantal inwoners, maar ook het aantal huishoudens in de periode 2002-2008 afnam. De kans op problemen achtten wij daardoor groter. De vijf controlegemeenten liggen in Friesland: Het Bildt, Harlingen, Nijefurd Bolsward en Sneek.

#### 4 Reserves

Ten slotte beschouwen we de inzet van gemeentelijke reserves. Financiële problemen kunnen ertoe leiden dat krimpgemeenten worden gedwongen om meer reserves in te zetten om hun begrotingen sluitend te maken, of hun reserves minder snel te laten groeien, dan andere gemeenten. Gemiddeld per inwoner zetten krimpgemeenten bij hun begroting inderdaad meer reserves in dan groeigemeenten. Een grafische weergave van de reserveontwikkeling in afzonderlijke gemeenten laat echter een omgekeerd verband zien. In tegenstelling tot de grafische weergave wordt het (gewogen) gemiddelde in sterke mate door grotere gemeenten beïnvloed, en houdt het bovendien geen rekening met de sterkte van de (positieve of negatieve) bevolkingsgroei.

De grafische weergave toont dat andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling van groot belang zijn voor de toe- of afname van de reserves. Dat blijkt ook uit een analyse van de ontwikkelingen bij de vijf afzonderlijk onderzochte krimpgemeenten en de controlegroep. Samenvattend kan worden gesteld dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden die er op wijzen dat bevolkingskrimp leidt tot een groter beroep op de gemeentelijke reserves.

#### 5 Conclusies

Er zijn op theoretische gronden geen aanwijzingen dat de algemene middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen. Een analyse van de feitelijke inkomstenontwikkeling bij gemeenten die de afgelopen periode zijn gekrompen bevestigt dit beeld. Ook zijn geen aanwijzingen gevonden dat een terugloop van de bevolking de uitgaven per inwoner van krimpgemeenten de afgelopen jaren extra heeft doen toenemen. Ten slotte zijn er geen aanwijzingen dat bevolkingskrimp leidt tot een grotere inzet van reserves.

Betekent dit nu dat bevolkingskrimp geen financiële problemen gaat opleveren? Dat staat niet vast. In de eerste plaats hebben wij de specifieke uitkeringen aan gemeenten niet expliciet onderzocht. Wel houdt de analyse van de uitgaven indirect rekening met specifieke uitkeringen, doordat de netto uitgaven zijn onderzocht. Dit zijn de uitgaven na aftrek van specifieke inkomsten, zoals specifieke uitkeringen. Verder is het denkbaar dat bepaalde uitgavencategorieën in de toekomst wel problemen gaan geven. Misschien lopen sommige kostenposten pas op na een langdurige periode van krimp. Of dit zo is, valt nu nog niet te zeggen.

Wat wel duidelijk uit de analyse naar voren komt is dat krimpgemeenten bepaald geen homogene groep vormen. Verschillen binnen de groep krimpgemeenten zijn veelal net zo groot als verschillen tussen krimpgemeenten aan de ene kant en groeigemeenten aan de andere kant. Eventueel toekomstig onderzoek moet zich dan ook niet richten op gemiddelden, maar op afzonderlijke gemeenten. Ook kunnen krimpproblemen niet met generieke maatregelen worden opgelost. Hiervoor is maatwerk nodig.

Dit onderzoek nuanceert het soms angstaanjagende beeld dat uit de pers naar voren komt. Dat financiële problemen voor de groep krimpgemeenten als geheel niet direct te verwachten zijn neemt echter niet weg dat sommige krimpgemeenten (bijvoorbeeld Heerlen en Kerkrade) wel degelijk problemen hebben. Die problemen zijn echter gemeentespecifiek, en zullen lang niet alle krimpgemeenten treffen. In de meeste gevallen is bevolkingskrimp een aanpassingskwestie die zonder landelijke maatregelen kan worden opgelost.

Maarten Allers en Annette Zeilstra

\* Directeur respectievelijk onderzoeker van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op Allers en Zeilstra (2009). Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Fryske Nasjonale Partij, gefaciliteerd door het Wetenschappelijk Bureau van de Onafhankelijke Senaatsfractie.

#### Literatuur

Allers, M.A., en A.S. Zeilstra (2009), *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, Groningen: COELO.

Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën (2008), *Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700B, nr. 2, p. 35-76, 2008.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag.