

Naschokken van de crisis (1)

# Om de kwaliteit van het bestaan ‘revisited’

PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO

Na de ernstige mondiale beving van het financiële stelsel in het najaar van 2008, treft het kabinet nu voorbereidingen voor pijnlijke budgettaire naschokken. Hoewel de crisis een tijdelijk karakter heeft — al is nog onzeker hoe lang hij zal duren — verwacht het kabinet dat de gevolgen voor de overheidsfinanciën structureel van aard zullen zijn. De verwachting is dat ons welvaartsniveau — zoals gemeten in termen van het bruto binnenlands product (bbp) — in de toekomst structureel lager zal zijn dan zonder de crisis het geval zou zijn geweest. Ook als de economie na de crisis in hetzelfde tempo groeit als voor de crisis voor de langere termijn werd verwacht, namelijk 2% per jaar, ligt dit groeipad op een lager niveau. Bij ongewijzigd beleid zullende de publieke uitgaven structureel doorgroeien alsof er geen crisis is geweest — en op middellange termijn zelfs nog sterker groeien door een groter beroep op sociale uitkeringen — terwijl de (belasting)inkomsten van de overheid door het lagere welvaartsniveau terugvallen. Het kabinet becijfert dat dit zal resulteren in een

14

**Over de auteurs** Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is redacteur van *S&D* en tijdelijk als research fellow verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting. Monika Sie Dhian Ho is directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

**Noten** zie pagina 19

structureel tekort van zo'n € 35 mrd per jaar (ca. 6% van het bbp oftewel 12% van de totale collectieve uitgaven).

Deze uiterst sombere verwachtingen — die overigens niet onomstreden zijn, vanwege de grote gevoeligheid ervan voor verschillen in groei prognoses — zijn voor het kabinet aanleiding geweest om op Prinsjesdag een ‘brede heroverwegingsoperatie’ aan te kondigen. Als we ervan uitgaan dat de analyse van het kabinet correct is, zijn er in beginsel drie reacties op dit financieringsprobleem mogelijk, namelijk: 1) de collectieve uitgaven beperken; 2) de belastinginkomsten verhogen; 3) berusten in hoge tekorten (en het snel oplopen van de overheidsschuld).

Twintig ambtelijke werkgroepen inventariseren momenteel in opdracht van het kabinet de mogelijkheden om besparingen van € 35 mrd te realiseren. Iedere werkgroep heeft als taak om minimaal één beleidsvariant te ontwikkelen waarmee de uitgaven op het betreffende beleidsveld met structureel 20% kunnen worden vermindert. Hiermee kiest het kabinet expliciet voor de eerste van de drie bovengenoemde opties om het structurele financieringsprobleem op te lossen: bezuinigen. Weliswaar zal het kabinet naast deze ‘brede heroverwegingen’ ook ‘lastenmaatregelen’ in overweging nemen, maar daarbij wordt nadrukkelijk als uitgangspunt gehanteerd ‘dat ook naar de toekomst toe een stabiele belastingopbrengst met een zo klein mogelijke verstoring van de economie (...) gerealiseerd kan worden’.<sup>1</sup>

Ook het Wetenschappelijk Instituut van het CDA schrijft de optie van lastenverzwaring in één zin af, in zijn eind 2009 verschenen rapport *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën*. Voor het Wetenschappelijk Instituut vormt de financiële crisis '... een extra aanleiding om de omvang van

## Het kabinet kiest expliciet voor bezuinigen — niet voor de optie lastenverzwaring

de overheid nader te bezien. Naar ons oordeel is de overheid uit zijn voegen gegroeid'.<sup>2</sup> Met dit schot voor de boeg zet het Wetenschappelijk Instituut de toon voor een heroverwegingsdebat dat niet anders dan door en door politiek kan zijn. 'Het fundamentele en in essentie politieke karakter kan (...) niet ontlopen worden', merkte de Raad van State jongstleden september al op in zijn advies over de concept-Miljoenennota 2010.<sup>3</sup> En er staat wat op het spel: de reikwijdte en diepte van de verzorgingsstaat, cruciale publieke diensten als onderwijs en zorg, en investeringen in een duurzame economie. Eigenlijk gaat het om niet minder dan 'de kwaliteit van het bestaan'.

In april 2010, voorafgaand aan de publicatie van de resultaten van de twintig ambtelijke commissies, komt de Wiardi Beckman Stichting met een rapport waarin haar visie op de groei en de verdeling van de welvaart tot 2030 is neergelegd. Het doel hiervan is:

- 1) scenario's schetsen van de ontwikkeling van de groei van het bbp en de collectieve uitgaven, en daarmee van de omvang van de budgettaire problematiek;
- 2) een richtinggevend kader bieden voor de heroverwegingsoperatie, waarin de kwaliteit van het bestaan centraal staat en er aandacht is voor de langetermijn- en verdelingseffecten van deze operatie;
- 3) een heldere uiteenzetting geven van de opties (collectieve uitgaven beperken; inkomsten

verhogen; financieringstekort laten oplopen), inclusief een bespreking van hun voor- en nadelen;

- 4) de internationale (met name de Europese) beleidsomgeving en de beleidsreacties van andere EU-lidstaten in kaart brengen, evenals hun gevolgen voor de heroverwegingsoperatie;
- 5) op hoofdlijnen een aanbeveling geven over de gewenste besteding van het bbp in 2020 en 2030, alsmede over de route waarlangs deze te realiseren valt.

In de aanloop naar de verschijning van het wbs-rapport wil de redactie van s&D de komende periode ruimte bieden voor het wetenschappelijke en maatschappelijke debat over deze vijf thema's. In dit nummer trappen we af, met bijdragen van Flip de Kam en Koen Caminada, Rutger Claassen, Bernard van Praag, Bart van Riel en Hans Kombrink. In elk van de artikelen ligt het accent bij een van de hierboven opgesomde vragen.

### HOE GROOT IS HET PROBLEEM?

Daags na het verschijnen van de Miljoenennota verweet Sweder van Wijnbergen het kabinet in *NRC Handelsblad* dat 'de paniek op drijfzand is gebaseerd'.<sup>4</sup> De term drijfzand verwees naar de aanname van het kabinet dat een tiende van de Nederlandse productiecapaciteit blijvend zou verdampen als gevolg van de crisis, waardoor een structureel gat van 6% in de begroting zou worden geslagen. Waarom leidt een tijdelijke crisis eigenlijk tot een structureel financieringsprobleem? De aanname van het kabinet is dat de economie ten gevolge van de crisis op een blijvend lager groeipad komt, terwijl de overheidsuitgaven juist blijvend hoger uitvallen. Dit is echter nog onzeker.

Als de overheidsuitgaven bijvoorbeeld binnen enkele jaren terugvallen naar het niveau van voor de crisis, dan is de ombuigingstaakstelling half zo groot. Aangezien de sterke stijging van de collectieve uitgaven tussen 2008 en 2010 ten dele een direct gevolg is van de economische crisis, is het niet onlogisch om te veronderstellen

dat de collectieve uitgaven ook weer gaan dalen als de stimuleringsmaatregelen en extra werkloosheidsuitkeringen na de crisis weer afnemen. In het geval dat we gedurende enige jaren na de crisis een inhaalgroei zouden zien — geen ongewoon verschijnsel — waardoor de economie uiteindelijk weer op het oude trendmatige

## De bezuinigingstaakstelling van € 35 miljard hoeft wellicht geen spijkerharde randvoorwaarde te zijn

groeipad zou uitkomen, zijn er zelfs geen extra ombuigingen nodig. Kortom, afhankelijk van de groei prognoses die als uitgangspunt worden gekozen, verschillen de bezuinigingstaakstellingen zeer aanzienlijk. Er lijkt dan ook weinig aanleiding om louter op basis van de gevolgen van de crisis op voorhand de structurele bezuinigingstaakstelling van € 35 mrd als een spijkerharde randvoorwaarde te hanteren.

16 Dat laat uiteraard onverlet dat rekening moet worden gehouden met een fors hogere staatschuld en dus een extra financieringsprobleem als gevolg van de crisis. Deze problematiek komt bovendien bovenop eerdere voorspellingen en pleidooien — los van de economische crisis — dat we een periode van gematigde groei tegemoet moeten zien. Die voorspellingen zijn gebaseerd op analyses van de gevolgen van onder andere demografische veranderingen (de vergrijzing), fysieke en ecologische beperkingen, en de beperkte mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit verder te laten stijgen in Nederland (gezien het beperkte effect van nog meer scholing en de toename van arbeidsintensieve diensten).<sup>5</sup> De pleidooien betreffen oproepen tot een evenwichtiger balans tussen economische groei en duurzaamheid. Al deze trends wijzen in de richting van een structureel lagere welvaartsgroei, met als gevolg een structureel financieringsprobleem.

In dit eerste *SED*-themablok over de heroverwegingen analyseert Bernard van Praag de ingrijpende economische gevolgen van demografische veranderingen als de afname van het aantal geboortes per vrouw en de stijgende levensverwachting na 65 jaar. Hij stelt dat de vergrijzing duurzaam zal zijn en dat de grijze druk (de verhouding tussen actieve beroepsbevolking en niet-meer actieven) bij de huidige geboorte- en sterfjepatronen naar een duurzame verhouding van één oudere op twee werkenden zal tenderen. De economische effecten hiervan zijn enorm. De moderne welvaartsstaat en het hele herverdelingsstelsel zoals wij die na de Tweede Wereldoorlog hebben opgebouwd zullen in de komende decennia niet handhaafbaar blijken, aldus Van Praag. Forse reductie van het uitkeringsniveau of verhoging van de premies liggen in het verschiep, waarschijnlijk een combinatie van beide. Om de verworvenheden van de verzorgingsstaat nog zoveel mogelijk veilig te stellen bepleit Van Praag maatregelen die aangrijpen op de verhouding actieven/niet-actieven, zoals de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar; maatregelen die mensen zo lang mogelijk aan het werk houden (zoals een tweede leerplicht voor werknemers boven de veertig jaar) en een actieve bevolkingspolitiek, teneinde krimp van de bevolking te voorkomen.

### POLITIEKE CRITERIA

Een heroverweging in de orde van 12% van de publieke uitgaven kan niet een puur technocratische exercitie zijn, waarbij het er alleen om gaat de negatieve effecten tot een minimum te beperken. Een dergelijke majeure ingreep dient uiteindelijk gebaseerd te worden op een meer fundamentele beschouwing over de plaats van de overheid en de publieke sector in de samenleving van de toekomst. De Partij van de Arbeid is altijd sterk geassocieerd met de publieke sector. Ook al is dit misschien niet geheel terecht (de christen-democratie heeft er een minstens zo sterk stempel op gedrukt), het is onvermijdelijk

dat een ingrijpende hervorming van de publieke sector de PvdA zwaar zal worden aangerekend. Als een dergelijke hervorming niet wordt ingebed in een aansprekend sociaal-democratisch perspectief op een betere samenleving, zal deze operatie de neergaande (electorale) spiraal waarin de PvdA zich lijkt te bevinden alleen nog maar versterken.

De PvdA staat dus voor de moeilijke taak om een toekomstperspectief te bieden uitgaande van een minder uitbundige economische groei dan tot voor kort aannemelijk leek. Hierin zou een breder welvaartsbegrip gehanteerd moeten worden dan het bruto binnenlands product, dat immers alleen de waarde meet van die zaken die direct in geld zijn te waarderen (concreet: marktproductie en overheidsdienstverlening). Als echter ook rekening wordt gehouden met zaken als natuur, milieu en klimaat, veiligheid en sociale cohesie, vrijwilligerswerk en onbetaalde (zorg)arbeid, et cetera, dan blijkt groei van het bbp wel een zeer gebrekkige indicator voor de toename (of afname) van het welzijn of geluk van de bevolking — oftewel, in klassieke Uyliaanse terminologie, van de kwaliteit van het bestaan.

Feitelijk staat de PvdA dan ook voor de taak — juist nu het economisch minder voor de wind gaat — om de idee van verhoging van de kwaliteit van het bestaan nieuw leven in te blazen en op basis daarvan een aansprekend programma voor het komende decennium te ontwikkelen. Kernelementen van zo'n programma vormen een sterke publieke sector die gelijke kansen biedt op ontplooiing in de samenleving, aan alle burgers van nu (rechtvaardigheid) én in de toekomst (duurzaamheid); een eerlijke verdeling van de lasten; en een sobere en efficiënte omgang met belastinggeld.

#### OPTIES

Bezuinigen, het tekort laten oplopen, de lasten verzwaren — deze drie opties beschouwen we in beginsel als gelijkwaardige alternatieven. Onzes inziens is er geen reden om aan de optie

van bezuinigen bij voorbaat een groter gewicht toe te kennen dan aan beide andere opties. Het gaat er juist om van iedere optie de voor- en nadelen in kaart te brengen om vervolgens tot een evenwichtige afweging te kunnen komen.

Als het mes in de collectieve uitgaven moet, lijkt het aantrekkelijk om private partijen de dienstverlening over te laten nemen, omdat vermindering van de kosten van publieke dienstverlening dan niet hoeft te leiden tot minder dienstverlening aan de burgers. In zijn Den Uyl-lezing waarschuwde Wouter Bos echter dat we vooral realistisch moeten zijn over de markt. 'De markt gedraagt zich soms als Bokito. Je kunt heel lang denken dat je hem onder controle hebt, maar op een dag doet hij toch wat zijn reflexen hem ingeven.'<sup>6</sup> In deze s&D voorziet Rutger Claassen Bos' Bokito-these van een elegante onderbouwing, in een evaluatie van marktwerking in de publieke sector als middel om een deel van de bezuinigingsdoelstellingen te behalen.

## *Een ingrijpende hervorming van de publieke sector zal de PvdA zwaar worden aangerekend*

Zowel het marktmodel als het publieke model probeert het beste van beide werelden te verenigen, constateert Claassen: keuzevrijheid en efficiëntie, maar ook toegankelijkheid en kwaliteit. Beide modellen hebben hun kansen en bedreigingen, die we door regels en mechanismen proberen te maximaliseren respectievelijk weg te nemen. Toch is het geen lood om oud ijzer welk model men kiest. In de praktijk tenderen beide modellen namelijk naar realisatie van het standaardmodel. We kunnen proberen door regulering de eigen logica van de markt in te perken, maar dat zal altijd een 'uphill struggle' zijn. Een publieke dienst waarin de kernelementen van de markt eenmaal zijn ingevoerd, zal zonder tegenkracht naar een pure markt tenderen, door

de interne dynamiek van het model, maar ook door politieke druk, 'regulatory capture' en mediadruk. Tegen die achtergrond — en gegeven de superieure borging van sociaal-democratische kernwaarden als emancipatie, gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid in het publieke model — doen sociaal-democraten er volgens Claassen beter aan de onvolkomenheden van het publieke model te onderkennen en de schaarse energie te investeren in verbetering daarvan, dan in de bijna onmogelijke temming van Bokito als hij eenmaal over de greppel is getild.

## *In mei zal blijken welke kaalslag-scenario's er klaarliggen*

De afwezigheid van een ambtelijke commissie die expliciet opties voor lastenverzwaring onderzoekt, wordt gecompenseerd door het artikel van Flip de Kam en Koen Caminada in dit nummer. Zij menen dat kabinetten er de komende tien jaar niet aan zullen ontkomen om met het oog op een betere houdbaarheid van de overheidsfinanciën óók de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen te verzwaren. De mogelijkheden hiertoe brengen zij in kaart. Een geleidelijke en betrekkelijk beperkte verhoging van het belastingpeil hoeft de economie geen grote schade te berokkenen, zo stellen zij onder verwijzing naar de Scandinavische landen, die het — met een relatief hoog belastingpeil — in bijna alle opzichten beter doen dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen. Bij het opvoeren van het belastingpeil kunnen de lasten voor een deel worden verschoven naar de hogere inkomens.

### HOE BRAAF ZIJN DE BUREN?

De landen binnen de Europese Unie hebben zich in het Stabiliteits- en groeipact verplicht om hun overheidstekorten op termijn weer onder de 3% van het bbp te brengen en te streven naar begrotingsevenwicht. Het pact schrijft voor

dat de tekortreductie minstens een 0,5% per jaar bedraagt. De Europese Raad heeft vastgesteld dat de budgettaire inspanning die nodig is om de overheidsschulden in de Europese Unie weer beheersbaar te maken daar nu ruim boven moet gaan. Nederland hoeft pas in 2011 te beginnen met de budgetconsolidatie, maar moet het tekort al in 2013 onder de norm van 3% hebben gebracht. Dat vereist, zeker bij een zwak herstel van de economische groei, forse ombuigingen na 2011. Het is echter nog maar de vraag of andere landen net zo hard gaan bezuinigen als Nederland van plan is.

In een artikel in deze *seD* betoogt Bart van Riel dat het terugbrengen van de tekorten — en op termijn ook het terugdringen van de overheidsschuld — een beleid is waarvan we in Nederland geen spijt hoeven te krijgen als andere lidstaten dat niet of in mindere mate doen. Nederland heeft er echter wel groot belang bij dat andere lidstaten zich committeren aan de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op de lange termijn.

### BAKENS EN TABOES

Nu horen we politici nog praten over de 'unieke kansen die de crisis biedt voor herontwerp van de verzorgingsstaat' en over 'dromen van hoe ons Nederland er in 2030 uit zou moeten zien', maar als de twintig ambtelijke commissies in mei met hun resultaten komen, zal blijken welke kaalslagscenario's klaarliggen. Voor de politieke strijd die dan onherroepelijk zal volgen, biedt het artikel van Hans Kombrink interessante lessen uit de crisis van 1981 en de reactie daarop van het CDA/PvdA-kabinet van destijds.

Een dergelijke inhoudelijk zware opgave kan alleen worden gerealiseerd wanneer de politieke leiders elkaar voldoende vertrouwen, is Kombrinks eerste waarschuwing op basis van zijn ervaringen met Van Agt en Den Uyl. Ook een nationaal akkoord over alle van belang zijnde elementen en een bondgenootschap met de vakbeweging acht hij van groot belang. Hij waarschuwt de PvdA om dit keer beter voorbereid te zijn dan

in de jaren tachtig, toen de partij werd overvallen door het tempo van de economische neergang. Er moet snel een proces op gang komen dat leden en achterban betreft bij de te maken keuzes.

Die keuzes zullen moeten gaan over welke ingrepen gerechtvaardigd zijn gezien de peni-

bele situatie, over welke herkenningpunten we duidelijk willen terugzien in het uiteindelijke pakket, en welke daarvan ononderhandelbaar zijn — dit laatste, aldus Kombrink, onder het motto: 'tot hier en niet verder, op straffe van de val van het kabinet'.

Noten

- 1 Ministerie van Financiën, *Informatieblad Samenvatting Miljoenennota 2010*, september 2009, p.11.
- 2 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën: een ver-*

*kenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*, Den Haag 2009, p. 43.

- 3 Raad van State, advies d.d. 7 september 2009, *Kamerstukken II 2009/2010*, 32 123, nr 2.
- 4 Sweder van Wijnbergen, 'Vorig jaar te laconiek, nu te paniekerig', *NRC Handelsblad*, 15 septem-

ber 2009.

- 5 Zie hierover het themablok 'De noodzaak van een nieuwe economische politiek', s&D 2007/9.
- 6 Wouter Bos, *De Derde Weg voorbij*, Den Uyl-lezing, 25 januari 2010.