

Een nieuwe balans (1)

Rekenen met waarden

Pleidooi voor helderheid in het heroverwegingsdebat

PAUL DE BEER & MONIKA SIE DHIAN HO

De economische crisis heeft de overheidsfinanciën flink uit het lood geslagen. Dit jaar loopt het begrotingstekort naar verwachting op tot € 37 mrd, ofwel 6,3% van het bruto binnenlands product (bbp). Het kabinet-Balkenende iv verwachtte in de herfst van 2009 dat een groot deel hiervan een structureel karakter zou hebben en kondigde daarom 'brede heroverwegingen' aan, waarbij structureel € 35 mrd zou moeten worden opgehaald door bezuinigingen op de overheidsuitgaven, al dan niet in combinatie met lastenverzwaring voor de burgers. Door de val van het kabinet-Balkenende iv worden de heroverwegingen nu inzet van de verkiezingen. De polarisatie langs de culturele dimensie in de politiek die dominant was ten tijde van de Europese verkiezingen van vorig jaar en (al in mindere mate) bij de recente gemeenteraadsverkiezingen, wordt daardoor weer vergezeld van een klassieke strijd tussen links en rechts langs de economische dimensie van de politiek.

10 Politieke partijen maken daarbij dankbaar gebruik van het momentum van de crisis om structurele bezuinigingen en/of hervormingen

voor te stellen, die primair worden gedreven door andere motieven dan een reactie op de naschokken van de financieel-economische crisis. Gingen de 'brede heroverwegingen' in het najaar nog over maatregelen die nodig waren om een veronderstelde structurele terugval in de productie te verwerken, in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen gaan de heroverwegingen inmiddels ook over structurele ingegrepen in de overheidsfinanciën om de samenleving voor te bereiden op de vergrijzing en de stijgende kosten van de gezondheidszorg. Daarnaast grijpt een aantal politieke partijen het crisisbewustzijn aan voor een normatieve heroverweging met het oog op grootschalige investeringen in duurzaamheid en/of het drastisch verkleinen van de overheid.

Op 1 april presenteerden twintig ambtelijke commissies een halve meter papier aan varianten om deze uiteenlopende agenda's te bedienen. In de aanloop naar de verkiezingen zijn tegen deze achtergrond drie kanttekeningen van belang. Ten eerste is meer helderheid geboden over de vraag waarom we nu eigenlijk welke hervormingen willen doorvoeren. Ten tweede moeten we ons realiseren dat de Nederlandse economie nog steeds groeit — zij het in een minder hoog tempo dan in het verleden — en dat het debat dus gaat over besteding van toekomstige welvaartsgroei. En in het verlengde daarvan is het tijd om de waarden te expliciteren die richtinggevend moeten zijn bij de verdeling van die toekomstige welvaartsgroei.

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 14

DE AANZWELLENDEN HERVORMINGSAGENDA

Op 16 maart jongstleden kwam het Centraal Planbureau (CPB) met het 'goede' nieuws dat er 'slechts' een structureel financieringsprobleem van € 29 mrd zou zijn.¹ Dat scheelt een procent van het bbp, maar het gaat toch nog altijd om een structureel financieringsprobleem van 4,5% van het bbp. Men dient zich echter te realiseren dat dit niet betekent dat het begrotingstekort (oftewel het EMU-saldo) bij ongewijzigd beleid naar 4,5% zal gaan. Het CPB verwacht dat het tekort dankzij het economisch herstel in de komende jaren 'vanzelf' zal dalen naar iets minder dan 3% van het bbp, ofwel € 19 mrd, in 2013. Daarmee zou Nederland weer voldoen aan de EMU-criteria in het Stabiliteits- en Groeipact. De staatsschuld zou dan ondertussen wel oplopen naar 72% van het bbp — hoger dan de 60% die in de EMU als norm geldt (maar waar verschillende EMU-landen niet aan voldoen).

Dit geschatte tekort van 3% is overigens erg gevoelig voor het tempo van economisch herstel in de komende jaren, waarover we nog in grote onzekerheid verkeren. Het tekort kan in 2013 gemakkelijk hoger uitvallen als het economische herstel traag verloopt, maar ook lager als de economie de komende jaren sneller groeit dan het CPB nu verwacht. In een gunstig scenario daalt het tekort naar 1,5% in 2013, in een ongunstig scenario blijft het steken op 4,5%.²

Waarom komt het CPB, als het uitgaat van een schatting van het tekort in 2013 van € 19 mrd, toch uit op een benodigde ombuiging van € 29 mrd? De overheid zal dan immers een begrotingsoverschot van zo'n € 10 mrd of 1,5% van het bbp hebben. Dit heeft minder te maken met de crisis dan met het lange-termijnperspectief van de vergrijzing. Als gevolg van de groei van het aandeel ouderen in de bevolking zullen de uitgaven voor de zorg en de AOW in de toekomst sterk stijgen. Hierdoor zal op langere termijn ofwel het begrotingstekort weer gaan toenemen ofwel de belastingdruk moeten stijgen. Het CPB veronderstelt nu dat we geen van beide willen en daarom een overschot op de begroting moe-

ten creëren om te sparen voor de toekomstige vergrijzingsuitgaven.³ Hiervoor is een begrotingsoverschot van 1,5% van het bbp nodig.

Het CPB kijkt in zijn prognoses liefst vijftig jaar vooruit. Tot 2020 is er weinig aan de hand, maar daarna dreigt het begrotingstekort sterk op te lopen naar 9% in 2040 en ruim 11% in

Duidelijk is dat het CPB-bedrag van € 29 mrd aan ombuigingen met onzekerheden omgeven is

2060.⁴ Vooruitberekeningen op een dergelijk lange termijn zijn echter met grote onzekerheden omgeven. Dat blijkt al uit het feit dat het CPB zijn vergrijzings-sommen om de paar jaar fors bijstelt! Hoewel het CPB stelt dat de berekeningen uitgaan van 'ongewijzigd beleid', maakt het een aantal veronderstellingen die wel degelijk als een beleidswijziging kunnen worden beschouwd.

Ten aanzien van de AOW verwacht het CPB dat de uitgaven zullen stijgen van 5% van het bbp in 2011 naar 6% in 2020 en 8,5% in 2040.⁵ Hierbij gaat het CPB ervan uit dat de AOW-uitkeringen in hetzelfde tempo stijgen als de feitelijk verdiende lonen. Volgens de huidige koppelingwet worden de AOW-uitkeringen echter aangepast aan de CAO-lonen, die gemiddeld ongeveer een procent per jaar achterblijven bij de feitelijk verdiende lonen.⁶ Zou de AOW-uitkering, conform het huidige beleid, inderdaad een procent minder per jaar stijgen dan de feitelijke lonen, dan lopen de uitgaven slechts op naar 5,3% in 2020 en 7,2% in 2040. Het houdbaarheidstekort wordt daarmee dus 1,3% van het bbp kleiner, zodat er feitelijk geen overschot op de begroting meer nodig is. Bovendien houdt het CPB in zijn berekeningen nog geen rekening met de verhoging van de AOW-leeftijd, omdat daarover nog geen definitief besluit is genomen. Verhoging naar 67 jaar levert op termijn ook nog eens een bezuiniging van 0,7% van het bbp op.⁷

De collectieve uitgaven voor de zorg stijgen volgens het CPB van 9,75% van het bbp in 2011 naar 10,75% in 2020 en 14,25% in 2040. Hierbij maakt men een omgekeerde veronderstelling, namelijk dat één procent van de jaarlijkse stijging van de zorgkosten niet uit collectieve middelen wordt gefinancierd, maar uit eigen bijdragen van de burgers. Dit levert tot 2040 een 'besparing' van ruim twee procent van het bbp op.⁸

Politieke partijen gebruiken de 'shock and awe' rond de financieel-economische crisis als breekijzer voor een neoliberale agenda gericht op terugdringing van de overheid

De toekomstige zorguitgaven zijn erg moeilijk te voorspellen. Het zuivere effect van de vergrijzing schat het CPB op 1,25% per jaar. Daar komt 1,75% bij onder de veronderstelling dat de zorguitgaven meegroeien met het bbp. Tot slot veronderstelt het CPB daar bovenop nog een extra stijging met 1% per jaar als gevolg van een intensivering van de zorg (door nieuwe behandelmethoden et cetera), die echter voor rekening komt van de individuele zorggebruiker.

12 Vanwege al deze tamelijk willekeurige en alerm minst neutrale (of 'technische', zoals het CPB zegt) aannames, is het duidelijk dat het bedrag van € 29 mrd aan ombuigingen met onzekerheden omgeven is. Bovendien is het belangrijk om in gedachten te houden dat er volgens de CPB-berekeningen tot 2020 niet werkelijk een financieringsprobleem is. De maatregelen die de politieke partijen bedenken om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen zijn feitelijk dus gericht op de periode ná 2020. Dit betekent dat er enige tijd kan worden genomen om deze maatregelen voor te bereiden en geleidelijk in te voeren. Aangezien het wel

vaststaat dat de ramingen voor de lange termijn nog diverse malen zullen worden bijgesteld, heeft het economisch gezien ook weinig zin om ons nu al precies vast te leggen op specifieke bedragen.

In het politieke debat spelen intussen andere, al dan niet geëxpliciteerde niet-economische motieven mee voor een ingrijpende heroverweging van de overheidsfinanciën. Aan de ene kant betreft dit oproepen tot extra investeringen om de economie te verduurzamen. In een artikel in deze s&d pleit Jan Rotmans, hoogleraar Duurzame Transitie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, voor een proactieve industriepolitiek die inzet op veelbelovende 'niche-sectoren' — zoals duurzame bouw, duurzame energie, groene chemische industrie, duurzame diensten en duurzame kennisinfrastructuur — die nu nog kwetsbaar zijn en structurele overheidssteun behoeven, maar die op termijn een rendement en werkgelegenheid van het duurzame soort zouden opleveren. Aan de andere kant roepen verschillende politieke partijen in het kader van de brede heroverwegingen juist ook om een 'bescheidener overheid'. De *shock and awe* rond de financieel-economische crisis — die deels is veroorzaakt door een disbalans tussen overheid en markt — worden zo, paradoxaal genoeg, gebruikt als breekijzer om een neoliberale agenda gericht op een verdere terugdringing van de overheid door te voeren.

VERDELING VAN DE WELVAART

Met de bovenstaande kanttekeningen willen wij de budgettaire problemen waarvoor de overheid staat geenszins bagatelliseren. Maar deze hebben meer te maken met de vraag hoe we op langere termijn onze welvaart willen besteden dan met de naweeën van de economische crisis. Als we op langere termijn ons stelsel van publieke voorzieningen op peil willen houden of zelfs willen verbeteren, zullen we daarvoor onvermijdelijk meer geld moeten uittrekken. Dit is een gevolg van de zogeheten 'ziekte van Baumol'. In de publieke sector stijgt de arbeidsproduc-

tiviteit minder snel dan in de marktsector, doordat het voor een groot deel om arbeidsintensieve dienstverlening gaat (zorg, onderwijs, welzijn, veiligheid). De lonen in de publieke sector dienen echter wel gelijk op te gaan met die in de marktsector (vvd en cda vinden dit overigens niet nodig, getuige hun verkiezingsprogramma's), om te voorkomen dat de publieke sector onvoldoende in staat is om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Daardoor stijgen de kosten per geleverde dienst in de publieke sector sterker dan in de marktsector. De publieke dienstverlening wordt relatief gezien duurder.

Het is daarom belangrijk om na te gaan of we de productiviteit in de publieke sector kunnen verhogen door overbodige bureaucratie te bestrijden en de organisatie efficiënter te maken, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening of de werkdruk vergroot. Sadik Harchaoui en Rienk Janssens doen hiervoor in dit nummer van *SED* een aantal nuttige voorstellen. Romke van der Veen analyseert in zijn bijdrage hoe de kosten van de gezondheidszorg kunnen worden beheerst, rekening houdend met de drie kernwaarden in het sociaal-democratische denken over gezondheidszorg: solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid. Hoewel langs deze wegen ongetwijfeld belangrijke winst te boeken valt, is het een illusie te denken dat op deze wijze het gehele kostenverschil tussen markt en publieke sector kan worden weggewerkt. Daarom staan we, zoals Paul Tang het in zijn artikel formuleert, voor een eenvoudige politieke keuze, namelijk die 'tussen publieke voorzieningen en private bestedingen'. Met andere woorden: 'Is de derde vakantie of de tweede flatscreen u meer waard dan uw gezondheid en veiligheid?'

Wie denkt dat de particuliere koopkracht in harde euro's de ultieme maatstaf is voor onze welvaart, zal voor het eerste kiezen en dus draconische bezuinigingen op de publieke sector bepleiten — al zwijgt men daarbij in de meeste gevallen over het feit dat die bezuinigingen betekenen dat de burger meer zelf moet gaan betalen voor zijn gezondheidszorg, onderwijs,

kinderopvang of theatervoorstelling. Voor sociaal-democraten is welvaart echter zoveel meer dan alleen private koopkracht. Zoals Mark Elchardus, André van Hoorn, Esther-Mirjam Sent en Theo Beckers in dit nummer laten zien, hangen het welzijn en het geluk van mensen slechts in beperkte mate af van de hoogte van hun vrij besteedbare inkomen. De overheid mag dan niet in staat zijn haar burgers gelukkig te maken — daarvoor is geluk te sterk afhankelijk van persoonlijke factoren —, zij kan wel de voorwaarden scheppen waaronder mensen de meeste kans hebben om gelukkig te worden. Dat betekent dat sociaal-democraten zich niet primair moeten richten op een zo hoog mogelijke economische groei of koopkracht, maar — in klassiek-Uylianse termen — op de kwaliteit van het bestaan.

Voor sociaal-democraten is welvaart zoveel meer dan alleen private koopkracht

Daarnaast bestaat de grote politieke opdracht eruit om de noodzakelijke hervormingen door te voeren op een wijze die sociale spanningen en dreigende tweedelingen in de samenleving niet verder aanzet, bijvoorbeeld doordat de hervormingen sterk denivellerend zouden uitpakken of doordat emancipatiekansen zouden verminderen. Juist met het oog hierop heeft de PvdA haar verkiezingsprogramma de titel *Iedereen telt mee* meegegeven — een programma dat een reeks sociaal-democratische waarden vooropstelt van waaruit de verschillende uitdagingen worden tegemoetgetreden. 'Activerende solidariteit' en 'eerlijk delen' figureren daarbij prominent. Het is tegen deze zelfde achtergrond dat de oproep moet worden verstaan die Job Cohen deed bij de presentatie van het programma: een oproep tot het sluiten van nationale akkoorden over sociaal beleid en democratische vernieuwing.

Noten

- 1 Centraal Planbureau, *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document nr. 203, Den Haag: CPB, maart 2010.
- 2 Het CPB geeft zelf geen marge aan voor het financieringstekort, maar wel voor de economische groei. Deze ligt met 67% zekerheid de komende jaren tussen 1% en 2,5% per jaar (CPB 2010: 29). Over een periode van vier jaar (2010-2013) scheelt dit cumulatief 3% van het bbp ten opzichte van het basisscenario met een groei van 1,75% per jaar. Als de collectieve uitgaven niet worden beïnvloed door het groeitempo, maar de overheidsinkomsten (die ongeveer de helft van het bbp bedragen) wel, zal de onzekerheidsmarge voor het financieringstekort de helft van 3% oftewel 1,5% bedragen.
- 3 Strikt genomen gaat het niet om sparen, maar om het aflossen van de staatsschuld, waardoor in de toekomst minder rente hoeft te worden betaald en er dus meer geldt overblijft voor vergrijzingsgevoelige uitgaven.
- 4 Volgens het CPB (CPB 2010: 64) zal het tekort tussen 2015 en 2020 zelfs licht dalen van 3 naar 2,75%. Helaas geeft het CPB geen cijfers voor de periode tussen 2020 en 2040, maar uit figuur 6.1 valt op te maken dat het tekort na 2020 begint op te lopen.
- 5 CPB 2010: 64.
- 6 Het verschil, de incidentele loonstijging, hangt onder meer samen met de periodieken en promoties die werknemers ontvangen.
- 7 Centraal Planbureau, *Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd*, CPB Notitie 19 juni 2009, Den Haag: CPB.
- 8 CPB 2010: 65.