

Anticiperen op de vergrijzing

Publicist Paul Bordewijk liet in het vorige nummer zijn licht schijnen op de *Miljoenennota*. De bestedingseffecten van het financieel-economisch beleid van het tweede kabinet Balkenende kregen van Bordewijk ruime aandacht. Dit in tegenstelling tot de problematiek van de vergrijzing, terwijl dit toch een belangrijk speerpunt van het kabinetsbeleid vormt. Een kritische beschouwing op het artikel van Bordewijk en een aanvulling daarop.

Bij het aantreden van het huidige kabinet werd het geconfronteerd met een snel verslechterende budgettaire situatie. Dat is niet verwonderlijk; de Nederlandse economie is in 2002 slechts 0,2 procent gegroeid en zal dit jaar, naar verwachting, met ca. 0,5 procent krimpen. Het CPB ging in september j.l. nog uit van een nulgroei. Inmiddels trekt de internationale conjunctuur weer aan. De recessie is vooralsnog minder ernstig dan die in het begin van de jaren '80. In haar streven om het tij te doen keren, heeft de regering een financieel-economisch beleid ontvouwd dat gericht is op drie doelstellingen.

1 Versterking van de economie

Een belangrijke oorzaak van de recessie is de verslechterde concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Een matiging van de loonkosten is daarom van belang. De overheid neemt daarbij zelf het voortouw door ambtenaren en uitkeringen voor twee jaar te bevriezen. De groei op langere termijn wordt geremd door het afnemend arbeidsaanbod. Vandaar dat maatregelen worden genomen om de arbeidsparticipatie te stimuleren en de arbeidsproductiviteit te vergroten. In dit kader vallen de versoering van de WAO en de WW, de decentralisatie van de bijstand, de verhoging van de arbeidskorting en de beëindiging van de fiscale faciliteiten met betrekking tot VUT- en pensioenregelingen. Ter versterking van de productiviteit wordt extra geïnvesteerd in onderwijs en innovatie.

2 Een slagvaardige overheid

De afstemming van publieke diensten op de behoeften van burgers schiet tekort. Om deze reden wordt gestreefd naar vermindering van bureaucratie en regelgeving. Burgers, ondernemers en instellingen krijgen meer vrijheid, maar zullen ook meer verantwoordelijkheid – ook in financiële zin – moeten dragen. Daartoe wordt het zorgstelsel ingrijpend hervormd en wordt de beleidsruimte van onderwijsinstellingen vergroot.

3 Houdbare overheidsfinanciën

Ten slotte streeft de regering ernaar de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Dit is mede ingegeven door de Europese afspraken. In het Stabiliteits- en Groeipact hebben de eurolanden zich verplicht het overheidstekort niet te laten oplopen tot boven 3 procent van het bbp. Maar nog belangrijker is dat de overheid schuld dient af te lossen om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

Tegen deze achtergrond heeft de regering een bezuinigingspakket aangekondigd. In 2004 wordt voor een bedrag van EUR 5,7 mld. omgebogen en worden de lasten met EUR 1,5 mld. verhoogd. Daartegenover staan intensiveringen voor een bedrag van EUR 1,4 mld. in onder meer zorg, onderwijs en veiligheid. Per saldo bedragen de bezuinigingen derhalve EUR 5,3 mld., oplopend naar EUR 13,9 mld. in 2007, hetgeen overeenkomt met 2,6 procent van het bbp. In omvang zijn de bezuinigingen vergelijkbaar met die van het eerste kabinet Lubbers in het begin van de jaren '80. In de tabel zijn de gevolgen van het beleid voor de tekortontwikkeling samengevat.

Een belangrijk verschil met destijds is het feit dat de overheid in haar beleid zal moeten anticiperen op de vergrijzing. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder zal tot het jaar 2040 verdubbelen, tot ca. 4 miljoen. Hierdoor neemt de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal werkenden toe met 20 punten, naar 43 procent. De uitgaven aan zorg en de AOW zullen fors stijgen dan de belastinginkomsten op pensioenen. Uitgaande van ongewijzigd beleid, moeten of de collectieve lasten op langere termijn omhoog of zal in de toekomst de publieke dienstverlening drastisch moeten worden gereduceerd.

Het kabinet kiest er niet voor de gevolgen van de vergrijzing op toekomstige generaties af te wentelen. Dat kan worden voorkomen, indien de komende twee decennia een structureel

overschot op de begroting wordt gehandhaafd, waardoor overheidsschuld kan worden afgelost. Hierdoor nemen de rentelasten af, waardoor de oplopende uitgaven in verband met de vergrijzing kunnen worden opgevangen. In paragraaf 2,4 van de *Miljoenennota 2004* wordt nader ingegaan op de gevolgen van de vergrijzing op de overheidsfinanciën.

Rekening houdend met de positieve economische effecten van het kabinetsbeleid op de langere termijn en een op den duur afzwakkende pensioenpremie-ontwikkeling, biedt een feitelijk vorderingstekort van 0,6 procent van het bbp in 2007 uitzicht op houdbare overheidsfinanciën.

Deze uitkomst is uiteraard gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Uit de berekeningen komt ook naar voren, dat een toename van de participatiegraad en een hogere arbeidsproductiviteit c.p. tot gunstigere uitkomsten leiden. In de keuze van de beleidsmaatregelen houdt het kabinet hiermee rekening.

Geloofwaardig alternatief ontbreekt

De kern van de kritiek van Bordewijk richt zich op de bestedingseffecten van het beleid. De regering zou te veel bezuinigen en daardoor het economisch herstel afremmen. Het is juist, dat bezuinigingen op korte termijn een zeker dempend effect op de bestedingen en de economische groei hebben. De huidige problemen van de Nederlandse economie zijn naar mijn mening evenwel vooral structureel van aard. De concurrentiepositie van het bedrijfsleven is in de afgelopen jaren danig verslechterd. In de periode 1997-2003 zijn de loonkosten per eenheid product 10 procentpunt(!) sterker gestegen dan die van concurrerende landen. Hierdoor is de groei van de Nederlandse economie sterker afgenomen dan in andere Europese landen. In dit verband is het positief, dat de regering en de sociale partners in het najaarsakkoord van 15 oktober j.l. zijn overeengekomen om de lonen te matigen. Dit heeft een licht positief effect op de economische groei en de werkgelegenheid op langere termijn. De regering heeft van haar kant toegezegd een aantal maatregelen met betrekking tot VUT/prepensioen, de WW en de WAO in overleg met de sociale partners uit te stellen resp. te verzachten.

Bordewijk lijkt voorstander van een

Begrotingsbeleid 2004-2007 *

	2003	2004	2005	2006	2007
EMU-saldo (% bbp)	-2,3	-3,2	-3,3	-2,5	-2,4
Effect beleid Balkenende-II	0	0,9	1,7	1,6	1,8
EMU-saldo (% bbp) (incl. beleid Balkenende-II)	-2,3	-2,3	-1,6	-0,9	-0,6
Structureel saldo (% bbp) **	-1,3	-0,7	-0,5	-0,3	-0,5
Economische groei (% joj)	0,0	1,0	2,8	2,5	2,5
Werkloosheid (x1000)	425	540	546	530	514
Lange rente (%)	4,00	4,10	4,25	4,50	4,75

* Exclusief beleidsaanpassingen n.a.v. Sociaal akkoord (nog niet bekend). Hiermee is in totaal EUR 1,2 mld. gemoeid.

** Tekort na correctie voor conjuncturele ontwikkeling.

Bron: *Miljoenennota 2004*, p.85.

minder restrictief begrotingsbeleid. Mede door de grote afhankelijkheid van het buitenland moeten de positieve effecten van zo'n beleid niet worden overschat. Dat blijkt wel uit de doorrekening van de alternatieve begrotingen van de oppositiepartijen PvdA en Groen Links door het Centraal Planbureau (CPB).¹ In beide programma's loopt het overheidstekort verder op door minder om te buigen dan het kabinet, en worden de collectieve lasten anders verdeeld. Resultaat is dat de economische groei op 1,4 procent, resp. 1,7 procent uitkomt. De raming bij uitvoering van het regeringsbeleid is 1,0 procent. Het aantal banen komt daardoor hoger uit, nl. 36.000 resp. 60.000. Het vorderingstekort komt in beide gevallen dichtbij de grens van 3 procent. De gevolgen van de alternatieve programma's voor de periode na 2004 zijn echter door het CPB niet doorgerekend. Mede gezien de marginale lastendrukverhogingen die met name in het programma van Groenlinks zijn opgenomen, valt het te bezien of de economische groei ook structureel hoger uitkomt. Is dit niet het geval, dan zal in de toekomst alsnog meer moeten worden omgebogen om het tekort terug te brengen.

Ten slotte kan worden opgemerkt, dat de regering niet alleen bezuinigt, maar ook extra investeert in zorg, onderwijs en veiligheid. Deze intensivering lopen op tot een bedrag van EUR 3,4 mld. in 2007.

Het is onbegrijpelijk, dat in het artikel van Bordewijk nauwelijks aandacht wordt besteed aan de vergrijzing, *de uitdaging voor de overheid in de komende decennia*. Een versobering van de verzorgingsstaat zal onvermijdelijk zijn.

In het artikel wordt gesteld, dat de WAO in financieel opzicht thans geen probleem meer is. Er gaat echter nog altijd EUR 9,6 mld. in om. Verdere aanpassing van de WAO blijft van belang. Bedrijven zullen in de komende jaren wellicht opnieuw trachten werknemers te laten afvloeien in de WAO. De geschiedenis zou zich daarmee herhalen, en dat dient te worden voorkomen. Het is juist zaak meer mensen aan het werk te krijgen, maar Bordewijk geeft er geen blijk van de noodzaak daarvan in te zien. Daartoe dient arbeid aantrekkelijker te worden gemaakt. Aanpak van de zgn. armoedeval is essentieel. Dit is de achteruitgang in het besteedbare inkomen, doordat een uitkeringsgerechtigde een baan accepteert. Dit komt doordat allerlei gunstige regelingen voor werklozen, zoals bijzondere bijstand of korting op het openbaar vervoer en recreatie, komen te vervallen. Bordewijk stelt terecht, dat dit probleem voor alleenstaanden zonder kinderen minder groot is. Maar ook zij gaan er momenteel nog op achteruit, wanneer ze gaan werken.² Bovendien is dat geen reden om de armoedeval bij andere groepen niet aan te pakken. Dat op het terrein van de arbeidsparticipatie nog heel wat te winnen is, blijkt wel uit recente cijfers van het CBS. Van alle personen van 60 tot 64 jaar werkte in 2002 slechts 17 procent. Een vergroting van de arbeidsdeelname van ouderen levert een substantiële bijdrage aan het verlichten van de problematiek van de vergrijzing. De afschaffing van de fiscale stimulering van prepensioen is dan ook een logische stap. De regering heeft in het kader van het Sociaal Akkoord ingestemd met een uitstel van de maatregelen met betrekking tot de VUT en het pre-

pensioen. Het zou echter verstandig zijn, dat de regering in het overleg van de sociale partners in elk geval vasthoudt aan de afschaffing van de fiscale stimulering van prepensioen.

Het voorstel van Bordewijk om de AOW te integreren in de belastingheffing impliceert een verhoging van de lastendruk op pensioenen. Ik ben daar geen voorstander van. De pensioenvoorziening wordt al versoberd door de vervanging van het eindloonstelsel door een middelloonstelsel. Tegelijkertijd gaan de pensioenpremies omhoog. Het voorstel van Bordewijk leidt tot een verdere aanslag op de pensioenen die maatschappelijk moeilijk verdedigbaar en economisch schadelijk is. De betrokken werknemers zullen deze aantasting gecompenseerd willen zien en dat zou leiden tot een verdere loonkostenstijging. De huidige gepensioneerden hebben die mogelijkheid zelfs niet en de vraag is of dat uit oogpunt van rechtszekerheid billijk is.

Door de vergrijzing wordt het streven naar verbetering van de efficiency nog belangrijker dan voorheen. In dit licht bezien is het niet onverstandig, dat door de regering wordt gekozen voor een verhoging van eigen bijdragen, zoals in de zorg. Hierdoor wordt de band tussen betalen en genieten

versterkt en het kostenbewustzijn van burgers vergroot. Dan snijdt het mes aan twee kanten: de efficiency van de collectieve uitgaven wordt verbeterd, terwijl de marginale tarieven lager kunnen worden gehouden.

Enige verhoging van eigen bijdragen lijkt niet onredelijk, t.m. daar de welvaart van de meeste burgers in het achterliggende decennium is toegenomen.

* * *

Gelet op de aard van de economische recessie tot dusverre is het verdedigbaar, dat de regering thans in het financieel-economisch beleid prioriteit geeft aan de problematiek van de vergrijzing en de negatieve bestedingseffecten van de ombuigingen op de korte termijn op de koop toe neemt. Dankzij het ingezette beleid wordt uitzicht gehouden op het realiseren van een structureel overschot op de begroting op langere termijn, hetgeen van belang wordt geacht met het oog op de vergrijzing. De maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie, alsmede de met de sociale partners overeengekomen loonmatiging versterken de structurele groeivoet. Juist op dat punt bestaat in de alternatieve begrotingen van de oppositie minder zekerheid.

Een risico is, dat de veronderstellingen ten aanzien van de economische groei in de komende jaren aan de optimistische kant zijn (zie tabel). Indien de recessie zich onverhoopt verder zou verdiepen, dan neemt de kans op een verdere vraaguitval toe. Het lijkt dan verstandiger nieuwe tegenvallers niet of ten dele te compenseren en het overheidstekort aldus wat te laten oplopen teneinde de conjuncturele neergang niet verder te versterken. Dat ligt overigens in lijn met bepalingen van het Stabiliteits- en groeipact. Mocht het economisch herstel daarentegen voorspoediger verlopen dan voorzien, dan zou deze ontwikkeling moeten worden aangegrepen om het overheidstekort sterker terug te brengen.

Noten

- 1 CPB *Notitie Economische effecten tegenbegroting PvdA 2004*, 25 september 2003 en CPB *Notitie Economische effecten tegenbegroting GroenLinks 2004*, 25 september 2003.
- 2 Deze achteruitgang bedraagt EUR 54 in 2003. In 2004 gaat deze categorie er als gevolg van een beperking van de bijzondere bijstand EUR 438 op vooruit bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Zie de brief van de minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een vraag van kamerlid Noorman-de Uyl in het algemeen overleg over het NAP armoede d.d. 2 oktober 2003, 28 oktober 2003.

Reactie Paul Bordewijk

Volgens Van Heusden zie ik er de noodzaak niet van in dat er meer mensen aan het werk gaan. Dat zeg ik niet, maar volgens mij zou wel de eerste prioriteit moeten zijn te voorkomen dat mensen hun baan verliezen. Dat het laatste op dit moment op grote schaal gebeurt, kun je toch echt niet wijten aan de armoedeval, maar is een gevolg van de ontwikkeling van de conjunctuur. Naar mijn mening is voor de arbeidsparticipatie de vraag naar arbeid alles bepalend, en hebben de laatste jaren van paars dat ook laten zien. Toen nam ook de leeftijd van uittreding uit het arbeidsproces weer toe. Het staat buiten kijf dat de maatregelen van het kabinet wat de vraag naar arbeid betreft averechts werken. Ook Van Heusden pleit bij verdere verslechtering van de conjunctuur voor het laten oplopen van het tekort.

Dat neemt niet weg dat het prettiger was geweest wanneer de overheidsfinanciën meer ruimte hadden geboden om de dalende belastinginkomsten op te vangen. Daartoe had onder Paars 2 een overschot moeten worden gekweekt, en had men niet moeten luisteren naar valse profeten die verkondigden dat er

met de nieuwe economie geen conjuncturele inzinkingen meer zouden zijn. Dat zeg ik niet alleen nu, ik heb dat ook duidelijk naar voren gebracht bij mijn bespreking van Zalms jubelmiljoenennota voor 2001, in *Binnenlands Bestuur* van 22 september 2000. Ik heb daarbij ook de vergrijzing als argument gebruikt, en er op gewezen dat zonder een overschot op de rijksbegroting het AOW-spaarfonds geen materiële betekenis heeft.

Als alternatief voor bezuinigingen wijs ik op de mogelijkheid de AOW-premie te integreren in de loon- en inkomstenbelasting. Dat betekent dat gepensioneerden meer belasting gaan betalen, wat ze niet leuk zullen vinden. Het is een alternatief voor de afschaffing van de aftrekbaarheid van de pensioenpremie, wat vaak bepleit wordt, maar wat zou betekenen dat over pensioenen juist veel minder belasting betaald zou gaan worden. Waarom Van Heusden dat een verhoging van de belasting op arbeid noemt, is mij een raadsel. Het is een belasting op inkomsten uit kapitaal, die juist bij een oplopende vergrijzing extra opbrengsten levert.