

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Ook na de crisis: minder groei, meer overheid

Door trendmatige, structurele ontwikkelingen zal de overheidsbemoeyenis met de economie onvermijdelijk toenemen. Dat komt door de vergrijzing, behoeften in de samenleving die alleen de overheid kan vervullen en het mogelijk terugdraaien van privatiseringen.

door *Jaap van Duijn*

De auteur is oud-hoogleraar economie en beleggingsleer en voormalig lid van de Raad van Bestuur van Robeco, waar hij tevens Chief Investment Officer was.

DOOR DE KREDIETCRISIS VAN 2007-2008 en de daaropvolgende recessie van 2008-2009 is de financiële positie van de rijksoverheid sterk verslechterd. Deze door de economische conjunctuur bepaalde veranderingen komen boven op noodzakelijke aanpassingen in de overheidsfinanciën die samenhangen met ontwikkelingen van meer structurele aard. Die ontwikkelingen zijn zodanig dat de invloed van de overheid op de economie in de komende paar decennia weer zal toenemen, net nu we gewend waren geraakt aan het beeld van een terugtrekkende overheid.

CRISISEFFECTEN

Kredietcrisis en recessie hebben drie effecten op de overheidsfinanciën. In de eerste plaats leidt een recessie tot een sterke terugval in belastinginkomsten. Omdat bedrijven verlies lijden wordt er minder vennootschapsbelasting betaald. Omdat de werkloosheid stijgt en de lonen worden gematigd komt er minder loonbelasting binnen. Omdat gezinnen en bedrijven minder besteden wordt er navenant minder omzetbelasting afgedragen. Stel dat de economie 2009 met 3,5% krimpt en het herstel tot 1% groei in het jaar 2010 leidt, dan is er ten opzichte van een structureel groeipad van 2% een tekort van gecumuleerd 6,5% van het bruto binnenlands product (bbp).

Over die toegevoegde waarde mist de overheid dus belastinginkomsten. Deze worden nooit meer goedgemaakt, omdat een onderbezetting van de productiecapaciteit in 2009 en 2010 nooit wordt gevolgd door een overeenkomstige overbezetting in de jaren daarna. Net zoals de kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig nog jaren bezig waren om de gevolgen van de recessie van 1981-1982 (die minder ernstig was dan de huidige) op de overheidsfinanciën te verwerken, zo zullen noodzakelijke ingrepen in de begroting als gevolg van de huidige recessie deze en toekomstige ministers van Financiën nog lang bezighouden. De twintig werkgroepen doen nu het voorwerk voor de aanstaande bezuinigingen.

Het tweede effect van crisis en recessie zijn de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de economie te stimuleren. De omvang in euro's van die maatregelen is niet gemakkelijk te bepalen, maar bedraagt zeker minder dan 1% van het bbp. In landen als de Verenigde Staten enerzijds en China anderzijds zijn de stimuleringsmaatregelen veel omvangrijker. Het gevolg in de VS is dat het begrotingstekort zowel in 2009 als in 2010 rond 12% van het bbp zal belopen, wat betekent dat de stijging van de staatsschuld daar dramatische vormen gaat aannemen. Ook bij ons betekent stimulering, hoe beperkt ook, een extra stijging van de schuld van de overheid.

Het derde effect, van met name de kredietcrisis, is de noodzakelijk gebleken steun aan banken als ABN Amro, Fortis Nederland, ING en SNS Reaal, en aan de verzekeraar Aegon. De bankbelangen die de overheid daarmee verkreeg, kunnen worden gezien als beleggingen van de staat, die op termijn weer verkocht of naar de beurs gebracht gaan worden, en waar de overheid een beleggingsresultaat op kan behalen. De ervaring tot dusver is dat, voor zover banken in de westerse landen overheden al hebben terugbetaald, dit voor die overheden met winst is gebeurd. Zoals het er nu uitziet zal het grootste blijvende effect van de recessie op het huishoudboekje van de overheid daarom door de tekortschietende belastinginkomsten worden gevormd.

GROEI-EFFECTEN

De ingrijpende conjuncturele effecten komen boven op de gevolgen van trendmatige economische veranderingen, die in de komende tien à twintig jaar steeds duidelijker zichtbaar zullen worden.

De eerste van die ontwikkelingen is het fenomeen dat de economische groei in ons land steeds verder afneemt. Bedroeg de groeivoet in de jaren vijftig van de vorige eeuw structureel nog ongeveer 5%, nu is hij eerder 1,5 à 2%. De beroepsbevolking neemt nog maar zeer licht toe, wat betekent dat het tempo van economische groei vrijwel geheel wordt bepaald door

productiviteitsstijging. Economische groei is voor de overheidsfinanciën van belang omdat belastingtarieven gemiddeld genomen progressief zijn en de belastinginkomsten sterker stijgen dan het bbp. Overheden kunnen dus uit hun financiële problemen groeien. Naarmate de economische groei echter afneemt, kan groei als de grote witmaker ook minder goed zijn werk doen.

De tweede grote beweging is die van de vergrijzing en de ontgroening van Nederland (en de andere westerse landen). Minder werkenden op meer ouderen betekent voor de overheid dat de basis voor belastingheffing versmalt, terwijl de uitgavenbasis verbreedt. Tegelijkertijd stijgt de levensverwachting van 65-jarigen verder. Oplossingen als het verhogen van de

aow-leeftijd, van de leeftijd waarop aanvullende pensioenen ingaan, het belasten van ouderdomsuitkeringen en het fiscaliseren van de aow liggen dan voor de hand.

De vergrijzing heeft ook gevolgen voor twee belangrijke sectoren

Steeds meer onvervulde behoeften waarin alleen de overheid kan voorzien

in onze samenleving: de zorg en het onderwijs. Hoewel – net als bij de pensioenvoorziening – de private sector een belangrijke rol kan spelen in de voorziening van zorg, nemen overheden in vrijwel alle ontwikkelde landen de verantwoordelijkheid op zich om zeker te stellen dat voor iedere burger basiszorg gegarandeerd is. Hetzelfde geldt voor het onderwijs: privatiseren van delen van het onderwijs kan, maar juist in een ontwikkeld land dat het in de toekomst zal moeten hebben van de kwaliteit van zijn beroepsbevolking, is de zorg voor hoogwaardig onderwijs een overheidstaak. Het effect van de vergrijzing is voor wat betreft deze twee terreinen – zorg en onderwijs – dat de overheidsbetrokkenheid eerder toe- dan afneemt.

De gevolgen van de vergrijzing voor de economische ontwikkeling van ons land zijn zo langzamerhand wel in kaart gebracht, wat ook wel mag, omdat we decennia geleden al konden weten dat de vergrijzingsproblematiek nu actueel zou worden.

Er zijn evenwel ook andere trendmatige ontwikkelingen, waarvan de gevolgen wellicht wat minder doordacht zijn. De hier bedoelde ontwikkelingen zijn te vangen onder de notie dat, naarmate een land materieel welvarender wordt, de onvervulde behoeften vooral die behoeften zijn waarin alleen via overheidsbemoeienis en overheidsingrijpen kan worden voorzien. In concreto gaat het om de effecten die de materiële welvaartstoename heeft gehad op de ruimtelijke ordening, natuurontwikkeling en natuurbehoud, openbare orde en veiligheid, de kwaliteit van het milieu en niet te vergeten de opwarming van de aarde.

Het vraagstuk van de integratie van immigranten, wier komst naar Nederland vooral werd ingegeven door het niveau van materiële welvaart in ons land en de kansen die dit aan hen bood, past ook in dit rijtje. Het gaat dus om de behoefte aan zaken die aan het materiële voorbijgaan: de behoefte aan ruimte, een aantrekkelijke leefomgeving, veiligheid en orde in het openbare domein, natuur, schone lucht, beveiliging tegen het stijgende zeewater en andere waarden die niet op de markt worden verhandeld.

Het vervullen van deze behoeften geschiedt voor een belangrijk deel via de overheidsbegroting, of het nu gaat om de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de versterking van de kust tegen het wassende zeewater, meer politie op straat, het saneren van oude industrieterreinen, inburgeringscursussen, de aanleg van railinfrastructuur of de stimulering van de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen. De middelen om de bijbehorende uitgaven te doen zullen gevonden moeten worden in het afstoten van andere taken, het lenen op de kapitaalmarkt (waar het investeringsuitgaven betreft), en het verhogen van belastinginkomsten. Die extra belastingen zijn dan de prijs die de burger betaalt voor de door de overheid te leveren collectieve diensten.

IDEOLOGISCHE EFFECTEN

Ten tijde van de paarse kabinetten-Kok I en II (1994-2002) woei er een liberale wind door Nederland: de staat moest terugtreden en activiteiten die tot dusver door de overheid werden gecontroleerd, moesten als het maar enigszins kon worden geprivatiseerd. Dus kwam er concurrentie op het spoorwegnet, moesten telefonie en post op eigen benen staan en in de vorm van de beursgenoteerde bedrijven KPN en TNT de wereld gaan veroveren, werden diensten als Staatsbosbeheer, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Kadaster op afstand van hun ministeries gezet en werden de busdiensten in het streekvervoer aanbesteed. ‘Marktwerking’ werd ook het toverwoord in de wereld van de nutsbedrijven, de woningcorporaties en de ziekenhuizen, met als meest in het oog lopende effect dat de beloningen van de bestuurders van deze instellingen omhoogschoten, zonder dat de aard en inhoud van hun werkzaamheden wezenlijk afweek van die van hun voorgangers.

De invloed van de overheid op de Nederlandse economie nam dus af. Uit de opbrengst van de verkoop van staatsdeelnemingen kon de staatsschuld worden verminderd. Deze daalde van 74% van het bbp in 1994 naar 50% in 2002, al was die daling ook mede bevorderd door de hoge economische groei in de tweede helft van de jaren negentig.

De gedachte achter de privatiseringsgolf was dat bedrijven die bloot-

gesteld waren aan de tucht van de markt, efficiënter en klantgerichter zouden opereren dan beschermde overheidsinstellingen. Het moeten concurreren van voormalige staatsbedrijven met andere ondernemingen heeft op sommige terreinen onbetwistbaar voordeel voor de consument gehad: telefonie is er een goed voorbeeld van. De prijzen van telefoondiensten zijn omlaag gegaan en de dienstverlening is verbeterd. Bij het vroegere zusterbedrijf van KPN, TNT, is de uitkomst evenwel heel anders. Concurrentie van aanbieders die tegen lagere lonen werken heeft de kwaliteit van de postbezorging juist verslechterd en naar de toekomst kijkend is het niet langer zeker dat de post ook in de toekomst op zes dagen zal worden bezorgd, zoals de afgelopen 150 jaar gebruikelijk was. Tegelijkertijd heeft het opengooien van de markt ertoe geleid dat verschillende pakjesbezorgers dezelfde klanten bedienen, waar de Postwet van 1850 nu juist bedoeld was om aan de toen bestaande versnippering van bezorgdiensten een einde te maken.

Over het toelaten van marktwerking op het spoor en bij het streekvervoer zijn de oordelen verschillend. Het aanbesteden van lijnen resulteert erin dat de winnaar van een aanbesteding voor de duur van de concessie nog steeds monopolist is. Het proces van aanbesteden en daarmee concurreren op prijs kan er ook toe leiden dat zodanig op personeel en materieel moet worden bezuinigd, dat uiteindelijk uitgekledede diensten worden aangeboden – het effect dat men ook bij TNT ziet.

Het aan marktwerking blootstellen van de nutsbedrijven heeft erin geresulteerd dat twee van de grote drie (Nuon en Essent) de vlucht naar voren kozen, een Europese rol wilden spelen en wilden fuseren. Toen die fusie, die de concurrentie op de Nederlandse markt alleen maar zou hebben verminderd, niet doorging, was het einde van het verhaal dat zowel Nuon als Essent ‘in play’ waren en in buitenlandse handen verdwenen. Eneco, de derde speler op de Nederlandse markt, koos er juist voor om alleen verder te gaan en niet zoals Nuon en Essent een grootschalige energievoorziening na te streven, maar te kiezen voor kleinschaligheid als toekomstmodel.

Vanuit het belang van de burger bezien zou de overheid de controle over die diensten moeten behouden die van essentieel belang zijn voor het ordelijk functioneren van de economie. Energie is een basisvoorziening en zou dus wat dat betreft niet geprivatiseerd moeten worden. In een markteconomie als die van de Verenigde Staten is al gebleken hoe kwetsbaar een land kan zijn als de energievoorziening in private handen is. Interessant genoeg moet in de Europese Unie de postsector aan marktwerking worden blootgesteld (hoewel de meeste lidstaten de openstelling van hun eigen markt traineren), terwijl US Postal in de Verenigde Staten nog gewoon een staatsbedrijf is, weliswaar op afstand gezet, maar nog steeds een monopop-

list op de markt voor brieven. Ook van de postbezorging kan men stellen dat deze in een land verzekerd moet zijn en dat voorkomen moet worden dat private partijen alleen de aantrekkelijke deelmarkten bedienen. Efficiency kan bij staatsbedrijven altijd worden afgedwongen via tariefstellingen. Zo stelde in Nederland de minister van Verkeer en Waterstaat altijd de maximale posttarieven vast (en doet hij dat nog steeds) en kunnen ook maximum tarieven voor energievoorziening en openbaar vervoer worden bepaald.

Net toen de privatiseringsgolf in Nederland ten einde liep en nog net voorkomen had kunnen worden dat ook de nationale luchthaven Schiphol een beursgenoteerde onderneming werd (dankzij het vasthoudende optreden van de wethouder Asscher van Amsterdam, een van de aandeelhouders van Schiphol), brak in 2007 de kredietcrisis uit. Het jaar daarop moest de minister van Financiën ingrijpen om Nederlandse banken te redden, welk ingrijpen onder meer geschiedde via de nationalisering van ABN Amro en Fortis Nederland, en forse kapitaalinjecties in andere banken en verzekeraars. Hiermee schoot de staatsschuld weer omhoog. Het lijkt waarschijnlijk dat die schuld in de komende paar jaren weer zal uitstijgen boven het niveau dat ten tijde van het aantreden van het eerste parase kabinet gold.

De staat zal de bankbelangen op termijn weer verkopen of naar de markt brengen. Het behoort immers niet tot de natuurlijke taken van een overheid om banken te runnen, ook al kan het in de ontwikkelingsfase van een land passend zijn dat de overheid dat tijdelijk wel doet (zoals in China het geval was), dan wel dat de overheid het initiatief neemt tot de oprichting van banken en daar ook een financieel belang in neemt (zoals in Nederland onder Koning Willem I met de Nederlandsche Handel-Maatschappij, en na de Tweede Wereldoorlog met de Nationale Investeringsbank het geval was).

Het is echter niet uit te sluiten dat de inzichten ten aanzien van andere geprivatiseerde sectoren op termijn weer gaan veranderen. Zo is het beslist denkbaar dat de liberalisering van de postmarkt teruggedraaid gaat worden, teneinde aan de afbraak van dienstverlening en de inefficiency die postbezorging door meerdere partijen met zich meebrengt, een einde te maken. Bij het openbaar vervoer zal de vraag zijn of private partijen voor een adequaat niveau van dienstverlening in heel Nederland (en niet alleen in de aantrekkelijke dichtbevolkte gebieden) kunnen blijven zorgen. Bij het vervoer, de energievoorziening en andere infrastructurele voorzieningen is de vraag ook altijd of private partijen voldoende investeren in het behoud van de kwaliteit van die infrastructuur. Die vraag wordt meestal pas actueel als zich een ramp of een bijna-ramp voordoet, waarna de politiek om maatregelen gaat roepen en het maatschappelijk nut van de privatisering ter discussie wordt gesteld.

DE ROL VAN DE OVERHEID ZAL GROTER WORDEN

Op grond van de overwegingen die hiervoor zijn besproken lijkt het waarschijnlijk dat de rol van de overheid in het economisch verkeer in de komende decennia zal toenemen. De implicaties van de vergrijzing voor onze economie, de onvervulde behoeften in de samenleving die alleen maar door een overheid kunnen worden vervuld, en het mogelijk terugdraaien van eerdere privatiseringen, geven aanleiding tot die verwachting.

Hiertegenover staat dat de overheid ook stappen terug zal moeten doen vanwege het inkomstengat dat ontstaan is door de kredietcrisis en de daaropvolgende recessie. Er zullen taken moeten worden afgestoten, dan wel efficiënter moeten worden geleverd. Ook zullen crisisgerelateerde maatregelen als het stimuleringspakket van 2009 en de bankensteun weer moeten worden teruggedraaid.

Op basis van trendmatige, structurele ontwikkelingen zal de overheidsbemoeyenis met de economie dus toenemen. Het terugdraaien van de door het conjunctuurverloop ingegeven acties zal die intensievere betrokkenheid van de overheid ten dele tegengaan, maar per saldo zal er toch een grotere overheidsbetrokkenheid zijn dan nu het geval is. Niet vanuit ideologische overwegingen, maar gebaseerd op het behoeftepatroon van Nederlanders in een land dat een hoge materiële welvaart geniet, maar waarvan de economie nog maar weinig groeit.