

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78594>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-17 and may be subject to change.



Crisis: overheid moet meer lenen

“Evenals over seksuele problemen en religie praten we allemaal graag over de staatsschulden.”

Paul A. Samuelson (1997) Handboek van de Economie, Het Spectrum, Utrecht, p. 388

Niet de oplopende staatsschuld, maar de achterblijvende groei van de productiviteit en de levensverwachting en het stijgende spaaroverschot vormen een probleem.

Extra investeringen zijn noodzakelijk om de opgelopen achterstand in te lopen en sterker uit de huidige economische crisis te komen.

De overheid moet meer lenen.

Staatsschuld en staatsvermogen

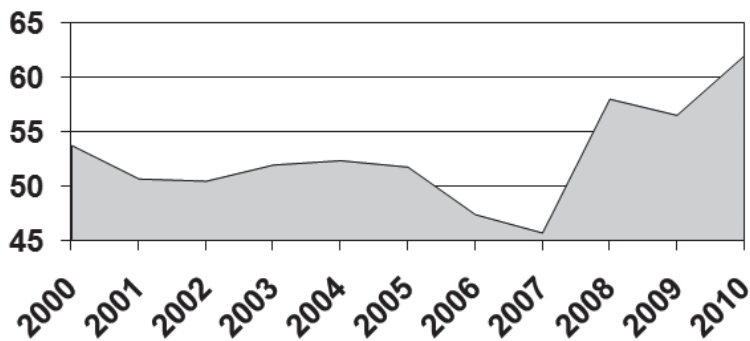
De overheid is de grootste schuldenaar in Nederland. In 2000 adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2000) om de staatsschuld binnen twee decennia af te lossen. In datzelfde jaar kondigde het Paarse kabinet in de Miljoenennota van 2001 aan de staatsschuld van ruim 500 miljard gulden in 25 jaar tijd af te willen lossen. Het aflossen van de staatsschuld in één generatie werd ook het streven van de diverse kabinetten-Balkenende. Aflossen van de staatsschuld werd en wordt nog steeds gezien als een vorm van sparen, noodzakelijk voor houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn (kosten vergrijzing, AOW, gezondheidszorg) en om een last voor het nageslacht te voorkomen. Als gevolg van de kredietcrisis en de forse kapitaalinjecties in de financiële sector is in 2008 de bruto overheidsschuld toegenomen met 87,4 miljard euro. Eind 2008 bedroeg die schuld

346,2 miljard euro; 58,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De aflossing binnen één generatie lijkt voorlopig onhaalbaar nu de staatsschuld de 60%-norm weer nadert en in 2010, naar verwachting, die grens zal overschrijden (zie Figuur 1). Ook het begrotingssaldo is omgeslagen van een overschot – een voorwaarde voor aflossing van de schuld – in een tekort dat de norm van 3% ruim zal overschrijden in 2010 (zie Figuur 2). Leidt de oplopende overheidsschuld tot een financiële catastrofe voor Nederland, die de overheid tot bezuinigingen dwingt om dit te voorkomen? Nee, integendeel. De analogie met een gezin of een bedrijf dat boven zijn stand leeft, is misplaatst. Een staatsschuld van nul is onverstandig (Delsen, 2000). Wanneer een hoger tekort of een oplopende schuld resulteert in meer en beter menselijk en/of fysiek kapitaal, genereert dit in de toekomst meer economische groei. Schuldfinanciering is dan geen probleem, noch een reden tot zorg. De rentelasten en de aflossing kunnen worden gefinancierd uit de extra belastinginkomsten. Om sterker uit de huidige crisis te komen zijn juist extra investeringen noodzakelijk. Om deze investeringen te financieren dient de overheid meer te lenen en het nationale spaaroverschot aan te spreken.

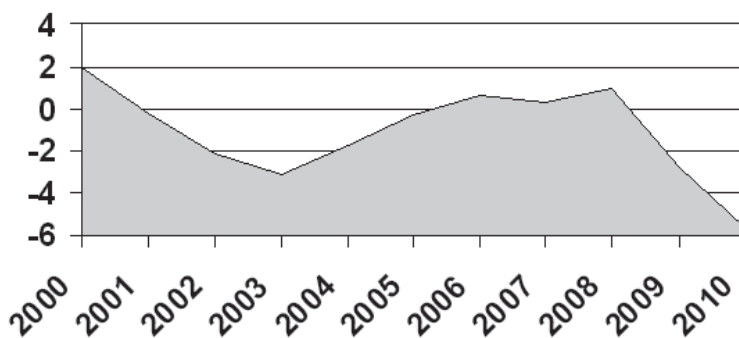
In tegenstelling tot de staatsschuld wordt over het staatsvermogen niet regelmatig gepubliceerd. De waarde van dat vermogen is bovendien moeilijker te schatten. Dit is een belangrijke reden voor de angst met betrekking tot de omvang van de staatsschuld. Beleidsmakers en economen hebben zich te lang blind gestaard op de staatsschuld; het is tot een fobie geworden. Door eenzijdige nadruk te leggen op de reductie van het financieringstekort en de staatsschuld is er geen of te



Figuur 1. EMU-schuld in procenten van bbp, 2000-2010



Figuur 2. EMU-saldo in procenten van bbp, 2000-2010



weinig aandacht voor de vermogenspositie van de staat bij de besluitvorming. Naast de gasvoorraad betreft het bijvoorbeeld de infrastructuur, de onderwijsstructuur, het defensiematerieel en het cultureel erfgoed. Deze kapitaalgoederenvoorraad gaat over van de ene generatie op de andere generatie. Staatsschuld

en staatsvermogen dienen samen te worden beschouwd om een afgewogen oordeel te geven. Tegenover de nu oplopende schuld staat een toename van het vermogen in de vorm van deelnemingen in banken, zodat de netto vermogenspositie nauwelijks is gewijzigd. Geen reden tot zorg.

Nederland raakt achterop

De levensverwachting is een belangrijke maat voor de volksgezondheid. Zorguitgaven betalen zich terug in de vorm van een hogere levensverwachting. De ontwikkeling van de levensverwachting in Nederland blijft achter ten opzichte van andere EU-landen. Nederland is toppositie kwijt geraakt en is nu een middenmoter. Ook het aandeel van de zorguitgaven in het bbp ligt op een gemiddeld EU-15 niveau en is na 2004 nauwelijks verder toegenomen. De publieke zorguitgaven per werkende liggen eveneens op het niveau van het EU-15 gemiddelde.

De beleidsconclusie dat de stijgende kosten van gezondheidszorg deze vitale sector onbetaalbaar maken, waardoor de overheid onvermijdelijk gedwongen is om te bezuinigen, berust op een foute redenering (Baumol, 2005). Deze onbetaalbaarheid is gebaseerd op fiscale illusie: de burger weet niet hoeveel hij eigenlijk bijdraagt aan de publieke sector, noch wat hij daarvoor terugkrijgt. De stijgende kosten van gezondheidszorg zijn inherent aan persoonlijke diensten, gekenmerkt door persoonlijke contacten. Wat dient samenleving dan wel



te doen? Productiviteitsstijging impliceert dat de maatschappij zich kan veroorloven meer te consumeren van alle producten. Een deel van de relatief hoge productiviteitswinst en kostenbesparing in de industrie en de telecom kan worden gebruikt om de gezondheidszorg, waarin de productiviteitsgroei relatief laag is, te betalen. Wat de Nederlandse overheid ook zorgen zou moeten baren is de groei van de arbeidsproductiviteit, die beduidend achter blijft bij die van andere OESO-landen. De Nederlandse economie kampt reeds jaren met dit structureel probleem. Arbeidsproductiviteitsgroei is een belangrijke bron van welvaartsgroei voor de hele bevolking. Het gevoerde participatiebeleid heeft een belangrijke keerzijde. De productiviteitsgroei per gewerkt uur en de groei van de participatiegraad zijn negatief gecorreleerd, met name voor vrouwen (zie Tabel 1). Verklaringen hiervoor zijn de inschakeling van minder productieve werknemers in de totale werkgelegenheid en een

achterblijvende investeringsgroei onder invloed van loonkostenmatiging. Een aanwijzing hiervoor is dat de Nederlandse welvaart – het bbp per hoofd – zich wel gunstig heeft ontwikkeld, mede door de toegenomen arbeidsparticipatie.

De groei van de productiviteit wordt voor de helft bepaald door innovaties. Wat de innovaties betreft blijft Nederland achter. Daarnaast zijn het onderwijsniveau en de benutting van het kapitaal van belang voor de productiviteitsgroei (WRR, 2008). Het percentage van het bbp dat geïnvesteerd wordt in Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) is een belangrijke maat voor de innovatieve inspanning van een land. De Lissabon-doelstelling van totale O&O-uitgaven van 3% van het bbp is buiten bereik. Recente OESO-cijfers laten bovendien zien dat de totale en de publieke uitgaven aan O&O in procenten van het bbp in Nederland beneden het OESO- en EU-gemiddelde liggen. Dit geldt ook voor de uitgaven aan zowel het fun-

derend onderwijs als het hoger onderwijs. In het Nederlandse tertiair onderwijs zijn de uitgaven per student gedaald in de periode 2000-2005, terwijl deze in de OESO en de EU gemiddeld zijn gestegen.

Sterker uit de crisis

Het kabinet zet vooral in op de werking de automatische stabilisatoren als antwoord op de huidige crisis. Voor de korte termijn (2009, 2010 en 2011) worden de uitgaven op peil gehouden en de consumptie wordt gestimuleerd. De economische stimulans die daarvan uitgaat is volgens het kabinet voldoende: ruim 50 miljard euro in 2009 en 2010. Daarnaast investeren de verschillende overheden totaal 17 miljard euro. Het kabinet wil 6 miljard extra investeren om de economie aan te jagen; gemeenten 1,5 miljard en 10 miljard extra middelen voor werkloosheidsuitkeringen (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Dat laatste betreft echter geen investering, maar wel een stimulering van de economie.

Tabel 1. Correlatie tussen productiviteitsgroei en participatiegroei in personen en voltijdequivalenten

	Mannen	Vrouwen
Personen, 1998-2007	0,20	0,06
Voltijdequivalenten, 1998-2006	-0,06	-0,24

Bron: De Jong en Tsiachristas (2008).



Menselijk kapitaal is de sleutelfactor voor sterke, concurrerende bedrijven en een sterke concurrerende economie als basis voor welvaart en wel-zijn. Investerings in opleiding en O&O zijn nodig om de samenwerking tussen onderwijs en onderzoek te stimuleren die de absorptiecapaciteit van een land bepaalt. Deze absorptiecapaciteit is noodzakelijk om een snelle volger te zijn en inventies en innovaties van elders goed te kunnen benutten (WRR, 2008: 64). Niet meer werken, niet goedkoper werken, maar slimmer werken is het gepaste antwoord op de vergrijzing en de huidige crisis. Door slimmer te werken stijgt niet alleen de productiviteit, maar het creëert eveneens meer werkgelegenheid naar de toekomst toe. Hierdoor komt Nederland sterker uit de crisis. Er moet meer gebeuren dan het kabinet nu doet, aldus het Innovatieplatform (De Boer et al., 2008). Juist nu in de crisis moet het kabinet inzetten op behoud van O&O-activiteiten door bedrijven. Investerings in O&O leiden tot een aanzienlijke stijging van de arbeidsproductiviteit van bedrijven. Bijvoorbeeld, een investering van 600 miljoen euro levert ongeveer 5,5-6 miljard euro op. Een rendement van 10%. De geschiedenis

leert dat naast de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek, duurzame innovatie en inspirerend ondernemerschap, de kwaliteit van de beroepsbevolking een centrale schakel is om goed door een crisis heen te komen. Het Innovatieplatform roep het kabinet daarom op juist nu steun te geven aan grootschalige en duurzame investeringen in de kennis-economie.

Meer lenen

Nederland heeft reeds jaren een spaaroverschot: de nationale besparingen overtreffen de binnenlandse investeringen. Dit overschot is per definitie gelijk aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Het Centraal Planbureau constateerde onlangs dat de beschikbare besparingen nauwelijks hun weg kunnen vinden naar het bedrijfsleven: vraag en aanbod van kapitaal kunnen elkaar niet bereiken. Hier dreigt een klassiek geval van Keynesiaanse vraaguitval, waarbij de activiteiten in de economie zo ver worden teruggeschroefd totdat het niveau van de besparingen weer in overeenstemming is met de investeringsvraag. De normale oplossing voor het kapitaaloverschot is een daling van de rente, maar gegeven de

huidige lage geldmarktrente is dit minder effectief. Een alternatief is dat de overheid de besparingen opneemt, dat wil zeggen leent, en zelf investeert of gebruikt als onderpand of garantstelling voor het bedrijfsleven (CPB 2009: 117). Ook de pensioencrisis is niet op te lossen door nog meer te sparen, bijvoorbeeld via hogere premies, maar er dient meer geïnvesteerd te worden in de inzetbaarheid van mensen. Eerder hield Kolnaar (2005) reeds een pleidooi om het groeiende nationale spaaroverschot van Nederland (rond 35 miljard euro) beter te benutten. Dit spaaroverschot hangt samen met de verplichte besparingen door belasting en sociale zekerheidspremie's, maar ook door het aanzienlijke pensioensparen bij pensioenfondsen. De overheid kan dit spaargeld lenen, en zo tegenover het particuliere spaaroverschot een spaartekort in de collectieve sector stellen. Door bijvoorbeeld geld te lenen van de pensioenfondsen wordt de stroom beleggingen verlegd van het buitenland naar het binnenland. Met het geleende geld kunnen de belastingen worden verlaagd en/of de uitgaven verhoogd. Zonder dat er een financieringsprobleem ontstaat, kan het onmiddellijk geïnvesteerd worden in gezond-



heidszorg, milieu, onderwijs, veiligheid en infrastructuur. Dit levert aanzienlijke arbeidsproductiviteitsgroei op en versterkt de Nederlandse economie (Kolnaar, 2005). Het recentelijk aangekondigde plan van pensioenfonds ABP om meer in Nederlandse energiebedrijven en infrastructuur te beleggen sluit hierbij aan.

Dr. Lei Delsen

Hoofddocent Economie, Faculteit der Management Wetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Literatuur

Delsen, L. (2000) Staatsschuld van nul is onverstandig, *Economisch Statistische Berichten*, 85, 1 december, p. 967.

Baumol, W. J. (2005) Errors in Economics and Their Consequences, *Social Research*, vol. 72 (1), pp. 169-194.

Boer, de, H., R. Dijkgraaf en K. Tetteroo (2008) Juist in crisis veel in kennis investeren, *Trouw*, 27 november, p. V11.

CPB (2009) Centraal Economische Plan, *Centraal Planbureau*, Den Haag.

Jong, de, P. en A. Tsiachritas

(2008) Can labour force participation growth and productivity growth be combined? *European Employment Observatory*

Kolnaar, A. (2005) De blinde vlek in het Nederlandse sociaal-economische beleid, *Kwartalschrift Economie*, 4, 347-359.

Ministerie van Algemene Zaken (2009) Werken aan toekomst, een aanvullend beleidskader bij "samen werken, samen leven", Den Haag.

WRR (2000) Generatiebewust beleid, *WRR Rapport 55*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu Uitgeverij, Den Haag.

WRR (2008) Innovatie Vernieuwd, Opening in Viervoud, *WRR Rapport 80*, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam.