

## **HOUDBAARHEID VAN DE VERZORGINGSSTAAT LANG NIET VERZEKERD**

Flip de Kam

*Honorair hoogleraar Overheidsfinanciën aan de Rijksuniversiteit Groningen. Komende week verschijnt bij Uitgeverij Atlas Contact zijn boek **Het land van beloften** over de vooruitzichten voor een houdbare verzorgingsstaat.*

In de jaren vijftig en zestig groeit de Nederlandse economie ongekend snel. Niet alleen de portemonnee van praktisch elk gezin raakt hierdoor steeds beter gevuld. Een groot deel van de economische groei wordt in deze tijd gebruikt voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Twee economische crises – aan het begin van de jaren tachtig en de Grote Recessie– plus de vergrijzing van de bevolking noopten daarna tot versoering van de verzorgingsstaat. Volgens het Centraal Planbureau heeft het tweede kabinet-Rutte de overheidsfinanciën nu houdbaar gemaakt, onder andere door de AOW-leeftijd te verhogen, door op de zorguitgaven te bezuinigen en de aftrek van hypotheekrente te beperken. ‘Houdbaar’ betekent hier dat de belastingen tot in de verre toekomst niet omhoog hoeven om de bestaande collectieve voorzieningen in stand te houden.

### **Houdbaarheid overheidsfinanciën dubieus**

Langetermijnprojecties van de overheidsuitgaven zijn gebaseerd op de technische veronderstelling dat toekomstige kabinetten het huidige overheidsbeleid tot in lengte van jaren ongewijzigd zullen voortzetten. Gewijzigde omstandigheden kunnen evenwel hoge uitgaven voor nieuwe overheidstaken nodig maken. Een recent voorbeeld zijn de defensie-uitgaven. Tijdens de Koude Oorlog trok Nederland voor de landsverdediging jaarlijks 3 à 4 procent van de economie uit. Nu is dat slechts 1 procent. Na de val van de Berlijnse Muur dachten onze politici dat de Russische beer niet langer een bedreiging vormde. Door de crisis in Oekraïne weten we inmiddels beter. Lopen de politieke spanningen en de militaire dreiging in Europa verder op, dan zijn al snel miljarden extra nodig.

Verder worden bij vooruitberekeningen van de overheidsuitgaven de kosten van de vergrijzing van de bevolking vermoedelijk (ernstig) onderschat door de veronderstelling dat de zorguitgaven niet sneller stijgen dan de lonen. Groeien de zorguitgaven jaarlijks 1 procent sneller dan de lonen, en dat ligt in de rede, dan tekent zich een houdbaarheidstekort van 40 miljard euro af. Dan zijn in de toekomst nieuwe bezuinigingen en lastenverzwaringen in deze orde van grootte nodig.

### **Economische groei blijft achter ...**

De economie is de kurk waarop de verzorgingsstaat drijft. De toekomstige economische groei hangt af van de ontwikkeling van het aantal werkenden, het

aantal uren dat die mensen per jaar gemiddeld werken, en de waarde van wat zij gemiddeld per uur produceren.

Ondanks de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd zal het arbeidsaanbod de komende halve eeuw niet veel toenemen, tenzij de overheid erin zou slagen veel meer uitkeringsontvangers en niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen. Dat zal niet eenvoudig zijn. Werken in deeltijd wint bij mannen nog steeds aan populariteit. Bovendien stijgt het aandeel van vrouwen en ouderen in het arbeidsaanbod; zij werken al vaker in deeltijd. Het laat zich daarom aanzien dat het aantal arbeidsuren per werkende de komende tientallen jaren licht blijft dalen. Dat is anders wanneer de overheid erin zou slagen de gemiddelde werkweek (voor mensen met een voltijdbaan) met enkele uren te verlengen. Of wanneer de overheid mensen met een kleine deeltijdbaan weet over te halen om meer uren te gaan werken. Ook dit zal niet eenvoudig zijn. Blijft het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt de komende tientallen jaren min of meer stabiel, terwijl het gemiddeld per persoon gewerkte aantal uren licht daalt, dan moet de economische groei komen van een verbeterde arbeidsproductiviteit.

### **... doordat de productiviteitsverbetering afzwakt**

Het slechte nieuws is dat de productiviteitsverbetering afzwakt. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen. Het niveau van de investeringen in nieuwe productiemiddelen is gedaald. Daarnaast werkt een groeiend deel van de beroepsbevolking in de dienstverlening, waar de productie per uur minder snel stijgt dan in de industrie en de landbouw. Bovendien sluiten scholing en bekwaamheden van nogal wat schoolverlaters minder goed aan bij wat werkgevers vragen. De trendmatige daling van de tempo waarin de arbeidsproductiviteit verbetert is overigens geen verschijnsel dat tot Nederland beperkt blijft. In de Verenigde Staten, Japan en de rest van het eurogebied is het van hetzelfde laken een pak.

Voor de lange termijn laten zich twee scenario's uittekenen. In het ene geval stopt de economische groei bij 0,5 procent per jaar: nauwelijks groei van het aantal gewerkte uren en trage verbetering van de productiviteit. In het andere scenario komt de structurele economische groei uit op gemiddeld 1,5 procent per jaar: een tamelijk bescheiden groei van het aantal gewerkte uren en een grotere verbetering van de arbeidsproductiviteit.

### **Lager groeitempo dwingt verdergaande aanpassing verzorgingsstaat af**

In beide scenario's groeit de Nederlandse economie veel minder hard dan in de tweede helft van de vorige eeuw, de periode waarin het tussentijds herhaaldelijk gerenoveerde gebouw van de verzorgingsstaat is neergezet. De lagere groei maakt verdergaande aanpassingen van de verzorgingsstaat op langere duur onvermijdelijk.

Lenen om gaten in de begroting te dekken mag namelijk niet meer. Nederland heeft in Brussel afgesproken dat de begroting ‘structureel’ – dus gecorrigeerd voor de gevolgen van schommelingen in de economische bedrijvigheid – nagenoeg in evenwicht zal zijn. Dat wil zeggen dat de overheidsuitgaven in conjunctureel neutrale jaren volledig door belastinginkomsten en (teruglopende) gasbaten moeten zijn gedekt. Te verwachten tegenvallers bij de overheidsfinanciën dwingen voortaan dus direct tot extra bezuinigingen, of tot het aandraaien van de belastingschroef.

### **Houdbare beloften**

De in de periode 1955-1975 opgebouwde verzorgingsstaat heeft twee zware crises overleefd (rond 1980 en na 2008). Het huidige stelsel van sociale zekerheid en zorg draagt de littekens van ingrijpende maatregelen die al getroffen zijn om het stelsel levensvatbaar te houden. Het blijvend lagere groeitempo van de economie en de te verwachten sterke stijging van de zorguitgaven leiden op lange termijn voorspelbaar tot nieuwe bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Aangezien inmiddels de helft van de overheidsuitgaven bestemd is voor uitkeringen en de zorg, zullen die niet buiten schot blijven. Door na te denken welke maatregelen – bezuinigingen en lastenverzwaringen – de minste sociale en economische schade aanrichten, ontstaat een toekomstbeeld dat uitmunt door beter houdbare beloften aan mensen die de overheid voor hun bestaan het hardste nodig hebben.