



Jaarboek Overheids- financiën 2013

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Jaarboek Overheidsfinanciën 2013

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Voornaamste bevindingen	9
	Auteurs	25
	Afkortingen	27
1	De Nederlandse economie <i>J.H.M. Donders</i>	31
2	Overheidsfinanciën en sociale zekerheid <i>C.A. de Kam</i>	51
3	Gezondheidszorg <i>F.T. Schut en M. Varkevisser</i>	73
4	Decentrale overheden <i>M.A. Allers en C. Hoebe</i>	89
5	Modernisering in slakkengang Het meerjarig financieel kader voor de EU-begroting <i>M.G. Bos en B. van Riel</i>	101
6	Hoe het met de euro moet staan in elk leerboek! Stabiele EMU vereist vérgaande beleidscoördinatie <i>S. Brakman en J.H. Garretsen</i>	115
7	Heroriëntatie in internationale samenwerking: handel, ontwikkeling én diplomatie <i>P.A.G. van Bergeijk</i>	135
8	Nieuwe wijn in nieuwe zakken Enkele kanttekeningen bij Verantwoord Begroten <i>C.A. de Kam</i>	139
9	Naar een hervormend en vereenvoudigend belastingbeleid <i>L.G.M. Stevens</i>	153

10	De strafrechtsketen: ondoelmatigheid onbekend	167
	<i>C.J. Wiebrens</i>	
11	Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more	183
	<i>F. de Zeeuw</i>	
12	Duurzame ontwikkeling en groene groei	199
	De derde pijler van het regeerakkoord	
	<i>H.J.J. Stolwijk</i>	

In het najaar van 2012 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van meer dan 300 mld euro ter beschikking te stellen. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijk verplichte sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen tienduizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor nodig zijn en hoe die uitgaven zullen worden gefinancierd.

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Vanzelfsprekend zijn politici en hun ambtelijke medewerkers geneigd om plannen en de effecten van bestaand en nieuw beleid in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Die neiging is maar al te menselijk, en zij is als aandrift bij besluitvormingsprocessen in de collectieve sector goed verklaarbaar. Des te belangrijker is het dat begrotingscijfers en het daaraan ten grondslag liggende overheidsbeleid met gepaste distantie worden gezien en geanalyseerd.

Met dat oogmerk heeft het bestuur van de in 2002 opgerichte Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën (WDS) besloten om, te beginnen in 2003, een jaarboek uit te brengen. Het jaarboek dat u in handen hebt, is het elfde in de reeks. De WDS ontplooit haar activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en de inkomsten van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven.

Behalve dit jaarboek, geeft de Stichting met dat doel het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift langs elektronische weg raadplegen via de website van de Stichting: www.wimdreesstichting.nl.

Daarnaast organiseert de Stichting debatbijeenkomsten en zijn inmiddels vijf monografieën in de reeks Dreesforum verschenen.

Invalshoek en structuur van het jaarboek

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II vormt de rode draad in deze elfde aflevering van het jaarboek, dat verder grotendeels de gebruikelijke opzet heeft. Opnieuw zijn de hoofdstukken gegroepeerd in twee blokken.

De beschouwingen en analyses in het eerste blok zijn georganiseerd naar bestuurslagen en sectoren. Het omvat zes hoofdstukken. Het openingshoofdstuk presenteert een samenvattend beeld van overwegend teleurstellende ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Die raken de financiën van de collectieve sector hard (hoofdstuk 2). In het derde hoofdstuk krijgt de collectief gefinancierde gezondheidszorg afzonderlijk aandacht. Het vierde hoofdstuk beziet de voorgenomen decentralisatie van taken naar de gemeenten en behandelt diverse aspecten van de financiële positie van provincies, gemeenten en waterschappen. Het vijfde hoofdstuk gaat in op het financieel kader voor de begroting van de Europese Unie in de periode 2014-2020.

Hoofdstuk 6 legt uit aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, wil de euro als gemeenschap-pelijke munt van zeventien EU-lidstaten overleven.

Het tweede blok omvat traditiegetrouw bijdragen over specifieke onderwerpen en beleids-terreinen. De koersverlegging bij de inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking komt aan de orde in hoofdstuk 7. De andere opzet van de begrotingspresentatie is het onderwerp van hoofdstuk 8. Diverse kanten van het belastingbeleid worden doorgelicht in hoofdstuk 9. De bin-nenlandse veiligheid en het functioneren van de strafrechtsketen staan centraal in hoofdstuk 10. De in de loop van de tijd wisselende inzet van het ruimtelijk beleid en de investeringen van de rijksoverheid in de infrastructuur komen aan bod in hoofdstuk 11. Het slothoofdstuk taxeert de kans van slagen van de beleidsambities inzake duurzame ontwikkeling en groene groei.

Het jaarboek opent met een samenvatting van de voornaamste conclusies van ieder hoofd-stuk.

Deadline en peildatum regelingen en tarieven

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op begrotingsdocumenten die de regering op de derde dinsdag van september 2012 openbaar heeft gemaakt, alsmede op de inhoud van het regeerakkoord *Bruggen slaan*, dat in oktober 2012 werd beklonken. Zij hebben hun bijdrage op persoonlijke titel geschreven.

Met enkele uitzonderingen bereikte de kopij van de hoofdstukken de eindredactie tussen half februari en half maart 2013. In een aantal hoofdstukken konden hierdoor later beschikbaar gekomen cijfers en ontwikkelingen nog worden verwerkt. Het beeld van economie en over-heidsfinanciën in de eerste twee hoofdstukken strookt met het *Centraal Economisch Plan 2013*. De geredigeerde kopij is op 1 april bij de vormgever ingeleverd. Als gevolg van dit productieschema kon geen rekening worden gehouden met ontwikkelingen die zich nadien hebben voorgedaan. De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2013, tenzij anders is aangegeven.

Dankbetuiging

De eindredactie is veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze elfde editie van het jaarboek hebben geleverd. Een speciaal woord van dank gaat naar de heer Huug Schipper (Studio Tint), die de productie van het jaarboek in goede banen heeft geleid.

*Flip de Kam
Jan Donders*

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van de analyses in het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*. Onderstaande ‘speed read’ is voor rekening van de eindredactie en komt niet op het conto van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

De Nederlandse economie (hoofdstuk 1)

De Nederlandse economie beleeft bange jaren. De uit Amerika overgewaaid kredietcrisis mondde in 2009 uit in het diepste conjuncturele dal sinds de depressie uit de jaren dertig van de vorige eeuw. De kredietcrisis en aangescherpte kapitaaleisen noodzaken financiële instellingen sindsdien wereldwijd om de kredietkraan dicht te draaien. Europese beleidsmakers zijn vanwege de schulden crisis bovendien genoodzaakt om stevig op de budgettaire rem te gaan staan. En Nederlandse consumenten zijn extra terughoudend om het geld te laten rollen, omdat de woning van veel huishoudens ‘onder water’ staat.

De bewindsliden van het kabinet-Rutte II zijn bij de voorbereiding van hun eerste begroting (voor 2014) met fikse tegenvallers geconfronteerd, onder andere doordat de economie zich in de periode 2012-2014 nog minder gunstig lijkt te ontwikkelen dan waarop bij het aantreden van het kabinet is gerekend. Volgens de ramingen uit het *Centraal Economisch Plan 2013* komt de economische groei over deze drie jaren cumulatief 1¼ procentpunt lager uit dan eind vorig jaar nog werd verwacht. Wil het kabinet het begrotingstekort in 2014 verlagen tot de ‘Brusselse’ plafondwaarde of lager, dan zijn aanvullende tekortverbeterende maatregelen nodig.

De saneringsmaatregelen die overheden op dit moment wereldwijd nemen, schaden de economie waarschijnlijk meer dan onder ‘normale’ omstandigheden het geval zou zijn. Hierbij speelt onder andere een rol dat zulke maatregelen de economische groei meer onder druk zetten, naarmate de economie zich in een dieper conjunctureel dal bevindt. Voor Nederland is tevens van belang dat bedrijven, die bij gebrek aan voldoende binnenlandse vraag met overcapaciteit kampen, hun productie niet gemakkelijk op peil kunnen houden door meer aandacht aan buitenlandse markten te besteden. Ook elders in Europa ligt de vraag op dit moment immers een stuk lager dan het potentiële aanbod.

Voor landen waarvan de overheidsfinanciën ernstig zijn ontspoord, kan tekortreductie leiden tot een veel lagere rente. Tekortverbeterende maatregelen hoeven de economische activiteit in die landen daarom niet sterk te schaden; het is zelfs denkbaar dat zij deze activiteit juist verhogen. Nederland hoort voornamelijk niet tot deze categorie landen. Hoewel onze schuldquote in het recente verleden sterk is gestegen, is de rente op de overheidsschuld juist gedaald, doordat Nederland dienstdoet als vluchthaven voor kapitaal.

De tekortverbeterende maatregelen van het kabinet-Rutte II schaden de economie dan ook hoogstwaarschijnlijk meer dan onder normale omstandigheden het geval zou zijn. Dat maakt het extra wrang dat de jaren waarin de economie het veel beter deed, niet zijn gebruikt om het begrotingssaldo veel forser te verbeteren. Hieruit volgt echter niet dat Nederland er verstandig aan zou doen om de teugels bij het begrotingsbeleid te vieren. Ten eerste is de scherpe vertraging van de economische groei sinds 2009 voor een deel structureel van aard. Dus ontko-

men beleidsmakers er niet aan om de tering naar de nering te zetten. Wanneer de overheid na 2009 geen maatregelen zou hebben getroffen om de overheidsfinanciën te saneren, dan zou ons land inmiddels met een enorm groot structureel begrotingstekort kampen. Over de maatvoering bij het treffen van tekortverbeterende maatregelen vindt evenwel een levendig debat plaats. Voor de keuze van het kabinet om het begrotingstekort in 2014 terug te brengen tot 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) of lager pleit dat ons land heeft ingestemd met de in Europees verband gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid. Tegen deze keuze kan pleiten dat aanvullende maatregelen via hun negatieve invloed op de bestedingen het economische herstel vertragen.

De Nederlandse economie doet het op dit moment in Europees perspectief niet goed. Het vertrouwen van producenten en vooral consumenten lijkt de afgelopen jaren echter sterker te zijn gedaald dan de feiten rechtvaardigen. Tegenover de forse overheidsschuld en de hoge woningsschuld van huishoudens staat namelijk een aanzienlijk vermogen van pensioenfondsen. Dankzij de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen is Nederland beter op de vergrijzing voorbereid dan veel andere landen. Ons land beschikt bovendien over een aantrekkelijk investeringsklimaat. Zo is sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw een sterk punt van onze economie dat de lonen zich vrij snel aan gewijzigde omstandigheden aanpassen. Al laat een stevig herstel vooralsnog op zich wachten, de vooruitzichten voor onze economie zijn op langere termijn dus niet ongunstig.

Overheidsfinanciën en sociale zekerheid (hoofdstuk 2)

De tegenzittende conjunctuur raakt het overheidsbudget gevoelig. Door de oplopende werkloosheid liggen onder andere de uitgaven voor sociale uitkeringen hoger. De toename van de belastingontvangsten blijft aanzienlijk achter bij de groei van het nominale bruto binnenlands product. Dit komt niet alleen door de crisis. De lage waarde van de progressiefactor heeft ook ‘autonome oorzaken’. Door de schaarbeweging van hogere uitgaven en lagere ontvangsten komt het tekort op de overheidsbegroting zowel dit jaar als komend jaar uit boven de 3 procent bbp. Daarmee schendt Nederland een met de Europese autoriteiten gemaakte afspraak. Voor het lopende jaar berust het kabinet in de overschrijding van de tekortnorm. Voor volgend jaar staan aanvullende tekortverbeterende maatregelen van per saldo meer dan 4 mld euro op de rol. Bij het afsluiten van de tekst is onduidelijk of dit pakket voldoende parlementaire steun zal krijgen.

Los van dit nieuwe pakket, voorziet het regeerakkoord voor de periode 2013-2017 al in netto 15 mld euro aan tekortverbeterende maatregelen. Zij bestaan voor twee derde uit ombuigingen. Netto wordt de helft van deze besparingen gevonden bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg: 5 mld euro. Bij ongewijzigd beleid zouden de reële zorguitgaven volgens een projectie van het Centraal Planbureau met 11 mld euro oplopen. Per saldo nemen zij in prijzen van 2012 tot 2017 dus toch nog met 6 mld euro toe. De samenstelling van de overheidsuitgaven verandert bij integrale uitvoering van het akkoord substantieel. Voor haar klassieke taken – het openbaar bestuur, de binnenlandse veiligheid, defensie en infrastructuur – geeft de overheid al decennialang 15 tot 16 procent van het bbp uit. Het hiervoor beschikbare budget krimpt in de periode 2013-2017 met meer dan 2 procent bbp. Het belang van de overdrachten in de uitgavenmix (uitgaven voor zorg en sociale uitkeringen) neemt in de jaren 2002-2017 fors toe. De coalitie verzwaart de collectieve lasten met bijna 5 mld euro. De lastenverzwaring is groter voor gezinnen (3,2 mld) dan voor bedrijven (1,6 mld).

Behalve het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II werken ook het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en het *Begrotingsakkoord 2013* door in het cijferbeeld voor 2017. De bezuinigingen

en lastenverzwaringen die van deze drie mega-operaties deel uitmaken tellen op tot (netto) 43 mld euro, of 7 procent bbp. Het budgettaire beleid versterkt zodoende de economische crisis. Beleidsmakers in Den Haag varen deze procyclische koers, omdat het tekortdictaat uit Brussel prioriteit krijgt. Dit past in een trend. De laatste jaren verliest de Nederlandse begrotingswetgever zienderogen autonomie, doordat ons parlement heeft ingestemd met een forse uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie. De vijfde begrotingsregel van het nieuwe kabinet zegt uitdrukkelijk dat de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid leidend zijn.

Een gevaar dat – afgaande op de verkiezingsprogramma's van beide coalitiepartijen – het voortbestaan van de in oktober 2012 gesmede coalitie constant bedreigt, is een opstand van de eigen achterban, omdat die zich niet langer voldoende herkent in het gevoerde kabinetsbeleid. Dit risico manifesteert zich al direct. Verzet in VVD-kring tegen het meer inkomensafhankelijk maken van de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten noodzaakt binnen twee weken tot een eerste fundamentele aanpassing van het regeerakkoord. Het rode kader zal niet erg gelukkig zijn met een analyse van het CPB die aantoonde dat de VVD het zwaarste stempel heeft weten te drukken op de in het regeerakkoord vervatte maatregelen. In termen van de daarmee gemoeide bedragen wisten de liberalen 77 procent van hun programma te realiseren, de PvdA blijft steken op 41 procent. Daar staat tegenover dat het regeerakkoord bijdraagt aan verkleining van de inkomensverschillen. Het planbureau laat deze nivellering – een paradepaard van links – bij zijn beoordeling buiten beschouwing, omdat er geen directe gevolgen voor de begroting zijn. Verdere aanpassingen van bij de formatie gemaakte afspraken, afgedwongen onder druk van de leden van de coalitiepartijen, liggen in de lijn van de verwachting.

Nog om een andere reden wordt het steeds duidelijker dat de tekst van het regeerakkoord *Bruggen slaan* niet in steen is gebeiteld. Na lezing van die tekst beklijft de indruk dat de opstellers van dit document niet alleen ter zake van de financiering van de Zorgverzekeringswet, maar ook over andere onderwerpen overhaast vérstreckende voornemens hebben geformuleerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beoogde bestuurlijke herindeling (sterke vermindering van het aantal zelfstandige gemeenten) en de voorgenomen bezuinigingen in de sfeer van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Omdat deze plannen zijn gekoppeld aan besparingen op de collectieve uitgaven, is hiermee tegelijk een budgettair risico geïdentificeerd.

Een heel ander budgettair risico ligt besloten in de omstandigheid dat VVD en PvdA in de Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikken. Oppositiepartijen in de Tweede Kamer kunnen geestverwanten aan de overzijde van het Binnenhof opzetten om ongewenste beleidsinitiatieven tegen te houden. Afgaande op eerste indrukken lijkt de Eerste Kamer de komende jaren inderdaad een te betreuren (verdere) metamorfose te zullen ondergaan van *chambre de réflexion* naar een sterk gepolitiseerd gremium. In voorkomende gevallen zal het kabinet compromissen met de oppositie moeten sluiten. Dat zal 'smeergeld' kosten.

Bij elke kabinetsformatie worden uitgavenplafonds vastgesteld voor drie budgetsectoren. De budgetdiscipline is de laatste jaren niet volledig gehandhaafd. In 2009 en 2011 is het plafond voor de totale uitgaven telkens met enkele honderden miljoenen euro overschreden. Afgaande op de ramingen in het *Centraal Economisch Plan 2013* wordt het plafond voor de totale uitgaven zowel dit jaar als het komend jaar met 1½ mld euro respectievelijk 1 mld euro overschreden. Bij het laatste cijfer is het voor 2014 aangekondigde pakket tekortverbeterende maatregelen van 4 mld euro echter nog niet meegenomen.

Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

Bij de bezuinigingen van het kabinet-Rutte I bleef de zorgsector nog (grotendeels) buiten schot. Heel anders is dit bij het kabinet-Rutte II. Op het 'basispad' van het Centraal Planbureau groeien de reële collectief gefinancierde zorguitgaven in de periode 2013-2017 met 11 mld euro. Gaan de plannen van het huidige kabinet door, dan is in 2017 van die groei 5 mld euro afgehaald. Daarmee komt liefst een derde van de totale netto ombuigingen uit de lopende kabinetsperiode (van 15 mld euro) voor rekening van de zorgsector. Toch trekken de eerste dagen na de succesvolle kabinetsformatie niet de aangekondigde bezuinigingen de aandacht. Die gaat uit naar het voorstel om de premieheffing voor de basisverzekering tegen ziektekosten meer inkomensafhankelijk te maken, in combinatie met de afschaffing van de zorgtoeslag. De hierdoor bewerkstelligde forse inkomensnivellering was te vermijden geweest. Zij blijkt een onneembare horde. Het regeerakkoord wordt aangepast: de zorgtoeslag blijft en de nagestreefde verkleining van de inkomensverschillen krijgt vorm via aanpassing van de inkomstenbelasting. Deze afloop valt te betreuren. Het oorspronkelijke plan had namelijk ook grote voordelen, te weten een substantiële verlaging van de uitvoeringskosten, minder wanbetaling bij de premieheffing en scherpere prijsconcurrentie tussen zorgverzekeraars. Dit alles had een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de absolute topprioriteit van het kabinet: kostenbeheersing in de zorg.

Hoewel het regeerakkoord voor zowel de curatieve, op genezing gerichte zorg als de langdurige zorg een breed palet aan beheersmaatregelen voorstelt, is het de vraag of en in hoeverre de ingeboekte besparingen zonder vervelende bijwerkingen gerealiseerd kunnen worden. Zo hangt in de curatieve zorg de dreigende inzet van het 'macrobeheersinstrument', zeker gezien de weinig rooskleurige economische vooruitzichten, als een schaduw over de contractonderhandelingen die zorgverzekeraars en zorgaanbieders jaarlijks met elkaar moeten voeren. Tegelijkertijd heeft een drastische kentering in de contractonderhandelingen tussen zorgverzekeraars en -aanbieders plaatsgevonden, die uitzicht biedt op effectievere volumebeheersing en de totstandkoming van betere bekostigingsmethoden. Hoewel de kabinetsplannen voor herziening van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uit budgettair oogpunt begrijpelijk zijn, brengen zij belangrijke risico's en nadelen mee. Duidelijk is echter wel dat de AWBZ in haar huidige vorm en omvang de langste tijd heeft gehad en dat het financiële risico van langdurige zorg steeds meer tussen overheid en burger zal worden gedeeld, in ieder geval als het om burgers gaat met voldoende (pensioen)inkomen of vermogen.

Decentrale overheden (hoofdstuk 4)

Bij uitvoering van het regeerakkoord gaat het openbaar bestuur op een ongekende manier op de schop. Het akkoord voorziet in een omvangrijke decentralisatie naar de gemeenten van taken in het sociale domein: de jeugdzorg, een aantal verstrekkingen uit de AWBZ en regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Van de thans beschikbare budgetten voor de te decentraliseren taken komt slechts een deel mee naar de gemeenten. De langs deze weg nagestreefde bezuiniging loopt op tot meer dan 3 mld euro in 2017. Het kabinet ziet hierin een mogelijkheid om te voldoen aan de eisen die 'Brussel' stelt aan het begrotingsbeleid. Dit verklaart ook de enorme haast waarmee de decentralisaties worden doorgezet. Door zulke grote veranderingen er in zo weinig tijd door te jagen neemt het kabinet grote bestuurlijke risico's.

Voor decentralisatie is in principe veel te zeggen. Wanneer inwoners van verschillende gemeenten uiteenlopende voorkeuren voor overheidsvoorzieningen hebben, levert het lager leggen van bevoegdheden welvaartswinst op, kunnen de kosten vaak omlaag en verbetert de democratische controle. Maar dat alles alleen, wanneer gemeenten voldoende autonomie wordt gegund. Aan deze voorwaarde is niet voldaan. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat de

bemoeizucht van Den Haag toeneemt, vrijwel recht evenredig met de decentralisatie van taken. Gemeenten moeten bovendien niet te groot worden, anders verschillen de voorkeuren voor overheidsvoorzieningen binnen de gemeentegrenzen te veel om welvaartswinst mogelijk te maken. De ongekenkende gemeentelijke opschaling waar het kabinet op aanstuurt zal er niet toe leiden dat de overheid dichterbij de mensen komt te staan, maar de afstand tussen burger en bestuur juist vergroten. De door het regeerakkoord voorgespiegelde kostenvoordelen van gemeentelijke fusies lijken imaginair. Bij radicale schaalvergroting nemen de apparaatskosten per inwoner juist toe. Maar dit belet het kabinet niet om structureel toch bijna een miljard aan 'efficiëntiewinst' in te boeken. Voor de rijksbegroting wordt deze bezuiniging eenvoudig behaald door op het gemeentefonds te korten. Gemeenten moeten vervolgens maar zien hoe zij met het kleinere bedrag rondkomen.

De nieuwe taken stellen hoge eisen aan zowel de bestuurskracht als de financiële weerbaarheid van gemeenten. Het kabinet streeft daarom naar een 'eindbeeld' van gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Nu al zijn Nederlandse gemeenten, met gemiddeld ruim 40.000 inwoners, buitenbeentjes. In Europa ligt het gemiddelde aantal inwoners per gemeente op 5.200. Toch voldoen op dit moment slechts 28 van de 408 Nederlandse gemeenten aan de eis dat zij 100.000 inwoners of meer hebben. Er bestaan sterke aanwijzingen dat deze omvang door schaalnadelen voor veel voorzieningen ondoelmatig groot is.

Met gemeenten die in omvang veel dichterbij provincies komen te liggen dan nu het geval is, komt ook de schaal van het 'middenbestuur' ter discussie te staan. Het kabinet ziet vijf landsdelen voor zich, waarin ook de waterschappen moeten opgaan. Gezien de omvang van de operatie kunnen de frictiekosten aanzienlijk zijn. Dat zijn tijdelijke kosten. Het samenvoegen van de waterschappen met provincies of de nieuwe landsdelen brengt ook structureel hogere kosten mee. Water trekt zich niets aan van bestuurlijke grenzen. Waterschappen zijn dan ook zo veel mogelijk georganiseerd rondom stroomgebieden, een geheel van rivieren en zijtakken via welke water wordt afgevoerd. Provincies zijn echter anders georganiseerd. Er zal dus afstemming en samenwerking moeten plaatsvinden tussen de provincies of landsdelen, op grotere schaal dan nu gebeurt. Het opheffen van de waterschappen kan daarmee leiden tot het opzetten van nieuwe, minder zichtbare samenwerkingsverbanden, binnen waterhuishoudkundige eenheden. Dat leidt tot ambtelijke en bestuurlijke drukte. En die wil het kabinet juist voorkomen.

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) grijpt diep in. Die zal provincies, gemeenten en waterschappen verplichten om naast de boekhouding op baten-lastenbasis, die ze nu al voeren, ook nauwkeurig bij te houden wat hun begrotingssaldo op kasbasis is. Dat laatste wordt namelijk aan een wettelijk maximum gebonden om te voldoen aan Europese regels. Dat maakt het moeilijker om eigen vermogen te besteden, en kan door investeringspieken voor tijdelijke tekortproblemen zorgen.

Behalve wat er wel in staat, is soms zeker zo belangrijk welke voornemens een regeerakkoord niet hebben gehaald. Ondanks de aanbeveling van twee zware ambtelijke commissies om het gemeentelijke belastinggebied te verruimen, is het kabinet niet van plan hiertoe over te gaan. Door de decentralisaties in het sociale domein zal het gemeentefonds (nu 18 mld euro) naar verwachting in omvang bijna verdubbelen. Dit roept de vraag op of de samenstelling van de inkomsten van gemeenten geen aanpassing behoeft. Het aandeel van de eigen belastingen in de gemeentelijke inkomsten is nu met 8 procent al klein, in vergelijking met de lokale middelenmix in andere landen. Zonder verruiming van het gemeentelijke belastinggebied zal het aandeel van de eigen belastingmiddelen nog aanzienlijk kleiner worden en nemen de budgettaire risico's sterk toe.

Europese Unie (hoofdstuk 5)

De Europese Unie (EU) hanteert sinds 1988 een meerjarig financieel kader (MFK). Het MFK legt voor een periode van zeven jaar plafonds vast, voor de totale uitgaven en uitgesplitst naar een aantal categorieën. De jaarlijkse begroting van de Unie moet passen binnen dit bindende kader. Daarnaast bevat het MFK afspraken over de financiering van de EU-begroting. Begin februari 2013 heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over een nieuw MFK voor de periode 2014-2020. Met het Europees Parlement (EP) wordt nog onderhandeld om het kader op te nemen in een Interinstitutioneel Akkoord. Een meerderheid van de leden van het EP heeft in een eerste reactie afwijzend gereageerd. Bij het afsluiten van dit jaarboek was nog geen compromis bereikt. De EU-uitgaven worden niet alleen ingeperkt door het MFK, maar ook door het eigenmiddelenplafond, dat gelijk is aan 1,23 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Gegeven de eis van begrotingsevenwicht begrenst dit plafond tevens de uitgaven.

In het MFK 2014-2020 blijven landbouw (39 procent van de uitgaven) en cohesie (34 procent) nog steeds veruit de belangrijkste uitgavenposten. Ten opzichte van het MFK 2007-2013 loopt het gewicht van deze uitgavenposten wel iets terug. Een groot verschil met het voorgaande MFK betreft de omvang van de uitgaven. Zij dalen over de tijd tot onder de 1 procent bni en zijn voor de gehele periode lager begroot dan in het vorige MFK.

Dit hoofdstuk detailleert het verloop van de onderhandelingen die tot deze uitkomst hebben geleid. Het besluit van de Europese Raad vormt een compromis tussen de groep lidstaten (waaronder Nederland) die ten minste 100 mld euro wilde bezuinigen en de groep die de uitgaven via de cohesie- en landbouwfondsen op peil wilde houden. De totale uitgaven zijn ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel met bijna 80 mld euro verlaagd. Het meest is gekort op uitgaven voor de fysieke infrastructuur, met name voor grensoverschrijdende energienetwerken en breedband. Nederland nam tijdens de onderhandelingen het standpunt in dat deze uitgaven ook via de markt kunnen worden gefinancierd. Met name wat betreft de energienetwerken is het de vraag of dit standpunt juist is. Ondanks alle ophef hierover, is het de Europese Raad kennelijk niet gelukt om fors te snijden in de post administratie.

Aan de financieringskant is sprake van een duidelijke overwinning van de bestaande groep netto betalers. Er komen, anders dan de Commissie voorstelde, geen *lumpsum*kortingen op de bni-bijdrage, als vervanging van de bestaande kortingsregelingen. Nederland behoudt zijn korting, die een iets andere vorm krijgt. Een vaak gehoorde klacht is dat ons land te veel betaalt aan de EU-begroting. Die klacht is ongegrond. Nederland draagt juist minder dan evenredig (aan het nationaal inkomen) bij aan de EU-begroting. De nadelige netto positie van Nederland ontstaat, doordat ons land relatief weinig ontvangt uit hoofde van het landbouwbeleid en de structuurfondsen.

In zijn evaluatie geeft het kabinet aan dat belangrijke onderdelen van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen zijn gerealiseerd, zoals de reële daling van het MFK-plafond en de afdrachtkorting voor ons land van 1,09 mld euro per jaar. Ook wordt met instemming gewezen op de verlaging van de budgetten voor landbouw- en cohesiefondsen ten gunste van de uitgaven voor innovatie en onderzoek. Ten opzichte van de voorstellen van de Europese Commissie is evenwel duidelijk dat het streven om de reële uitgaven omlaag te brengen vooral ten koste is gegaan van de uitgaven voor nieuw beleid, zoals de versterking van de infrastructuur van de interne markt en andere uitgaven voor voorzieningen die min of meer het karakter van een collectief goed hebben. De uit economisch oogpunt gewenste modernisering van de EU-begroting met een verschuiving van landbouw- en cohesieuitgaven naar uitgaven voor onderzoek en grensoverschrijdende infrastructuur voor de interne markt voltrekt zich in slakkentempo.

De poging van de Europese Commissie om dit tempo te versnellen is mislukt door de

bezuinigingsdrift van de lidstaten en hun pogingen om zo veel mogelijk van de bestaande toewijzingen uit de landbouw- en cohesiegelden veilig te stellen. Van de nadruk op de verdeling tussen lidstaten (de focus op netto financiële posities), in combinatie met het vereiste van unanieme instemming met het MFK, gaat een conserverende invloed uit. In het licht van de verdere verschuiving van de economische machtsverhoudingen in de wereld en de noodzaak van versterking van de Europese concurrentiepositie is het de vraag hoelang de lidstaten het zich nog kunnen veroorloven om de Europese begroting niet grondig te hervormen en in verhouding zo weinig te blijven investeren in innovatie en onderzoek.

Voorwaarden voor een levensvatbare eurozone (hoofdstuk 6)

De Grote Recessie heeft vanaf 2009 de spanningen binnen het eurogebied niet alleen zichtbaar gemaakt, maar ook aanzienlijk doen toenemen. Veel economen en beleidsmakers vrezen dat de relatieve rust op het eurofront – althans tot het uitbreken van de Cypruscrisis in maart 2013 – toch tijdelijk zal blijken te zijn en dat de problemen nog steeds kunnen overslaan naar landen als Italië en Frankrijk. Een van de genoemde oplossingen voor de eurocrisis is, paradoxaal genoeg, het loslaten van de euro als gemeenschappelijke munt. Verschillende varianten doen in dit verband de ronde. Daarbij valt het eurogebied geheel of gedeeltelijk uiteen in afzonderlijke landen of regio's. Bij elk van die varianten verdwijnt de euro zoals wij die nu kennen.

Het loslaten van de euro als gemeenschappelijke munt lijkt hoe dan ook erg kostbaar. Het is vrijwel ondoenlijk om een precieze raming van de met deze beleidsoptie samenhangende kosten te maken. Economen begeven zich op onbekend terrein bij het ramen van de economische gevolgen van de financiële chaos die mogelijk ontstaat. Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat de kosten enorm hoog zullen zijn, ook bij een ordelijke euro-exit van Italië, Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland. Het ING¹ Economisch Bureau heeft een poging gedaan deze kosten te berekenen en voorspelt dat Nederland – vooral door het afnemen van de export met 25 procent – in een forse recessie terecht zal komen en dat rekening moet worden gehouden met een vermogensverlies van ongeveer 200 mld euro.

Het wekt daarom niet al te veel verbazing dat de meeste economen eerder kijken naar mogelijkheden om de euro overeind te houden, dan naar scenario's waarin wordt teruggekeerd naar de wereld van voor de euro. Het voortbestaan van de euro is echter onzeker, zolang een aantal weeffouten in de institutionele vormgeving van de Economische en Monetaire Unie (EMU) blijft voortbestaan. Uit de aloude theorie van het optimale valutagebied volgt onomstotelijk dat een stabiele euro vraagt om beleidscoördinatie, waardoor de nationale beleidsautonomie van de lidstaten onherroepelijk zal afnemen. Als men het laatste niet wil, dan betekent dit – volgens een andere klassieker uit de theorie over monetaire integratie (het zogenoemde beleidstrilemma) – ofwel het opgeven van de gemeenschappelijke munt ofwel het beperken van de kapitaalmobiliteit en daarmee het gedeeltelijk terugdraaien van de economische integratie.

Zowel voor- als tegenstanders van de euro staan dus voor een moeilijke, maar onvermijdelijke opdracht. Voorstanders moeten helder de consequenties van de keuze voor de euro aangeven, en in dat verband wijzen op de onvermijdelijkheid van meer beleidscoördinatie, waarschijnlijk via een meer federalistische opzet van de EMU. Tegenstanders kunnen niet volstaan met een simpel 'schaf de euro af', maar dienen man en paard te noemen voor wat betreft de

1 ING = Internationale Nederlanden Groep.

consequenties voor het wisselkoersregime en daarmee de internationale handel en voor de vrijheid van het kapitaalverkeer.

Het interimrapport *Naar een echte economische en monetaire unie* van de voorzitter van de Europese Raad uit het najaar van 2012 schetst welke institutionele aanpassingen van de EMU uitkomst kunnen bieden. Volgens dit rapport bestaat behoefte aan een gemeenschappelijk stelsel voor toezicht op banken, de invoering van een Europees depositogarantiestelsel en de implementatie van aangescherpte regels voor de overheidsfinanciën. Het rapport wijst daarnaast op de wenselijkheid van verdergaande economische integratie. Opvallend is dat het rapport vanwege de uiteenlopende politieke opvattingen in Europa betrekkelijk vaag is geformuleerd. De opstellers proberen de kool en de geit te sparen door al te scherpe en concrete uitspraken te vermijden.

Hoewel het rapport een stap in de goede richting zet, gaat het helaas niet ver genoeg in zijn analyse en concrete aanbevelingen. Het feit dat de Europese regeringsleiders in december 2012 de discussie over deze kwestie grotendeels vooruit hebben geschoven, stemt niet erg hoopvol. Bij de top van de Europese regeringsleiders in juni 2013 volgt echter een herkansing. Het zou goed zijn wanneer de Nederlandse regering het initiatief zou nemen in deze discussie en de koudwatervrees over het verlies aan nationale beleidsruimte achter zich zou kunnen laten. Zij heeft dan in de Tweede Kamer wel wat uit te leggen aan de sceptische vleugel.

Internationale samenwerking (hoofdstuk 7)

Bij de uiteenzetting van de voornemens voor het buitenlands beleid slaan de opstellers van het regeerakkoord een andere toon aan dan het vorige kabinet deed. Het beleid is gericht op het behartigen en beschermen van onze belangen in het buitenland. De allerarmsten staan centraal bij ontwikkelingssamenwerking. Hier spreken de koopman en de dominee met één stem. Een opmerkelijke innovatie is de creatie van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, al is deze anders dan in bijvoorbeeld China niet op het Ministerie van Economische Zaken ondergebracht maar op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat de samenvoeging van de twee beleidsterreinen gepaard gaat met een verlaging van de beschikbare middelen voor zowel ontwikkelingssamenwerking als handelsbevordering valt te betreuren. De handelsnatie Nederland moet zich inspanningen getroosten om de opkomende markten te kunnen bedienen. Opvallend is ook dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op het buitenlandse postennetwerk gaat bezuinigen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de prioriteit die het huidige kabinet, net als zijn voorganger, toekent aan economische diplomatie.

Op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking wordt 1 mld euro bezuinigd. Weliswaar snoeien ook de meeste andere lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in deze uitgaven, maar het tempo waarin Nederland dat doet is wel uitzonderlijk hoog. Van de OESO-landen hebben alleen Griekenland, Ierland, Spanje en Oostenrijk de uitgaven voor dit doel sterker verlaagd. De ambities uit het regeerakkoord zullen dan ook niet kunnen worden waargemaakt. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking staan al langer ter discussie, onder andere omdat hun effectiviteit niet gemakkelijk valt te toetsen. Er is veel empirisch onderzoek gedaan naar de macro-economische effecten van ontwikkelingssamenwerking. In de literatuur valt geen verband tussen het tempo van de economische groei en de totale ontvangen hulp gelden te bespeuren. Het lijkt er bovendien op dat het effect van hulp in de loop van de tijd steeds verder is afgenomen. Kortlopende hulp en projectmatige hulp blijken daarentegen wél een significante invloed op de economische groei te hebben. Voor programmahulp geldt dit dan weer niet.

Ontwikkelingshulp lijkt een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde te zijn om economische groei te realiseren. Verlaging van de uitgaven voor dit doel leidt niet noodzakelij-

kerwijs tot groeivertraging in de minst ontwikkelde landen, maar zou wel een voldoende oorzaak daarvan kunnen zijn. Het valt immers te verwachten dat overheden in ontwikkelingslanden daardoor in toenemende mate geld tekort gaan komen, en dat om die reden noodzakelijke investeringen in de fysieke en de sociale infrastructuur niet kunnen doorgaan of moeten worden beëindigd. De geringere beschikbaarheid van sanitaire voorzieningen en drinkwater en de daling van de gezondheidsuitgaven per hoofd van de bevolking, waarvan recent in veel van de minst ontwikkelde landen sprake is, wijzen erop dat de desbetreffende investeringen inderdaad zijn gedaald. De verlaging van de ontwikkelingshulp ondergraaft daarmee het perspectief op economisch herstel in deze landen, zodra de wereldeconomie weer de weg naar boven heeft gevonden.

Het kabinet zal zich volgens het regeerakkoord binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling gaan inzetten voor modernisering van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp. Sommigen vrezen dat dit zal uitlopen op een definitiewijziging die louter als doel heeft om uitgaven die op dit moment niet tot de officiële ontwikkelingshulp mogen worden gerekend wel van dit etiket te kunnen gaan voorzien. Mocht deze vrees terecht zijn, dan zou het ontwikkelingsrelevante gehalte van de Nederlandse hulp verder worden uitgehold. De discussie over de officiële definitie van ontwikkelingshulp is een onverstandige zet. Hij levert waarschijnlijk uitsluitend een boekhoudkundige herschikking van middelen op. Het is illusoir te denken dat met een andere rangschikking van uitgavenposten het beschadigde blazoën van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kan worden opgepoetst.

Een nieuwe begrotingspresentatie (hoofdstuk 8)

Met ingang van dit jaar wordt de gehele rijksbegroting voor de eerste keer gepresenteerd volgens het concept van Verantwoord Begroten. Bij deze nieuwe presentatie – die tot stand is gekomen op herhaald aandringen van en in nauw overleg met leden van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer – geeft de begroting meer informatie over de werkelijke beleidsinzet van een bewindspersoon. Goede bedoelingen worden explicieter gekoppeld aan de voor het voorgenomen beleid beschikbare financiële instrumenten. Uitgangspunt is dat in de toelichting op de begrotingsartikelen alleen beleidsinformatie staat die direct is te verbinden aan de rol en politieke verantwoordelijkheid van een minister. De nieuwe presentatievorm leidt in beginsel tot (veel) compactere begrotingen, met minder overbodige beschouwingen over de achtergronden van het gevoerde en voorgenomen beleid. Een telling leert dat de toelichting op acht begrotingen, met uitgaven die optellen tot 83 procent van de totale rijksuitgaven, van 2010 op 2013 in bladzijden inderdaad met bijna een derde is teruggebracht.

Bij Verantwoord Begroten zijn apparaatsuitgaven en programma-uitgaven gescheiden. Dit maakt helder hoeveel geld wordt besteed aan enerzijds het eigenlijke beleid, en anderzijds aan daarvoor gemobiliseerd personeel en materiaal. Ten tweede zijn de programma-uitgaven nu per beleidsartikel opgesplitst in financiële instrumenten, zoals subsidies, leningen en verleende garanties. Belangrijk is dat bij de subsidies ook de belastinguitgaven expliciet worden gemaakt, zij het niet op artikelniveau. Per beleidsartikel worden – net als tot nu toe – kengetallen en prestaties (beleidsresultaten) gepresenteerd. Dit type informatie is teruggebracht ten opzichte van de vroegere toelichting op de begroting, door de eis dat een vakministerie actief moet bijdragen aan de realisatie van gerapporteerde prestaties. Problematisch blijft hier dat achteraf natuurlijk lang niet altijd ondubbelzinnig valt te bepalen hoe groot de bijdrage van het overheidsbeleid aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen is geweest. Een *counterfactual* – een parallelle wereld waarin dit overheidsbeleid achterwege is gebleven – ontbreekt immers. Ten slotte bevat

de toelichting op de departementale begroting in de nieuwe opzet een overzicht van de voornaamste beleidswijzigingen.

Bij de vorige herziening van de begrotingspresentatie – in 1999 – is op de achtergrond geraakt welke middelen departementen precies inzetten om hun doelstellingen te verwezenlijken. De hernieuwde aandacht voor de middelenkant van de begroting is zonder meer een belangrijk pluspunt van de nieuwe begrotingspresentatie. Het schrappen van wijdlopende beschouwingen over de algemene situatie en wenselijkheden op een bepaald beleidsterrein is vooruitgang. Dit poetst niet weg dat de problemen, die optreden bij de koppeling van ingezette middelen (*inputs*) aan prestaties en uitkomsten van het gevoerde beleid (*outcomes*), ook de ambities van Verantwoord Begroten parten blijven spelen. Dat kan ook niet anders, gegeven de beperkte maakbaarheid van de samenleving en de tekortschietende meetbaarheid van overheidsprestaties. Begrotingsdocumenten zouden liever uitsluitend doelstellingen formuleren die echt relevant én goed toetsbaar zijn.

De primair via de sociale verzekeringen gefinancierde uitgaven (de ‘premie-uitgaven’) worden in de rijksbegroting stiefmoederlijk bedeed. De premie-uitgaven voor inkomensbescherming zijn voor 2013 geraamd op 53,5 mld euro. Daarvan wordt bij de begrotingsbehandeling slechts 10,6 mld euro geautoriseerd. Dit betreft de rijksbijdragen aan de financiering van de sociale verzekeringen ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dat de overige premie-uitgaven niet vooraf via een formele begrotingswet worden geautoriseerd is onbevredigend en alleen historisch verklaarbaar. Om het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging aanzienlijk te versterken, kunnen de premie-uitgaven voor inkomensbescherming volwaardig worden opgenomen in en toegevoegd aan de bedragen die nu al op de SZW-begroting staan. Die bedragen worden daarmee rechtstreeks vatbaar voor amendering.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de collectief gefinancierde zorguitgaven. De twee sociale ziektekostenverzekeringen worden voor het overgrote deel (57,3 miljard euro) via premies gefinancierd. Bij de begrotingsbehandeling worden slechts rijksbijdragen tot een bedrag van 6,6 mld euro geautoriseerd. Ook hier zouden de premie-uitgaven voor gezondheidszorg kunnen worden samengevoegd met de relatief bescheiden bedragen op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De regering erkent volmondig dat er in feite geen fundamenteel verschil is tussen belasting- en premiegelden. Daarom dienen de premie-uitgaven naadloos in de rijksbegrotingscyclus te worden gelast. Het moment is gekomen om de premie-uitgaven comptabel op te nemen in de rijksbegroting en dus via de formele begrotingswet te laten autoriseren door het parlement. Daarbij past dat de raming van de premieontvangsten in bijlage 2 van de miljoenennota net zo gedetailleerd wordt toegelicht als nu al die van de belastingontvangsten.

Belastingbeleid (hoofdstuk 9)

Belastingen worden al lang niet meer uitsluitend geheven om de schatkist te vullen. In de afgelopen decennia is de fiscale wetgeving steeds vaker ingezet als instrument om tal van andere doeleinden van het overheidsbeleid te verwezenlijken. Deze ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing krijgt vorm via vrijstellingen, aftrekposten en tariefconcessies. Hoe ver de overheid in haar sturende bemoeienis kan doordraven, leert bijvoorbeeld de bestaande diversiteit van ondernemersfaciliteiten, allemaal met hun eigen beleidsdoelstelling. Deze beleidshype blijkt ook uit het gevarieerde assortiment aan heffingskortingen, gecombineerd met een ratjetoe aan toe- en bijlagen die allemaal op hun eigen specifieke beleidsterrein (wonen, zorg, gezin) een inkomensondersteunende functie pogen te effectueren. De periodieke evaluatie van doel-

treffendheid en doelmatigheid van fiscale faciliteiten laat veel te wensen over. De wildgroei van belastingsubsidies illustreert dat elke instrumentele fiscale maatregel bij zijn invoering een zorgvuldige afweging verdient. Verder dient het bestaansrecht van al aanwezige belastinguitgaven periodiek te worden getoetst.

Belastinghervormers plegen te pleiten voor verbreding van heffingsgrondslagen, om langs deze weg begrotingsmiddelen vrij te maken voor tariefverlaging. Ook de recente hervormingsvoorstellen van de commissie-Van Dijkhuizen en de commissie-Van Weeghel volgen dit vertrouwde patroon. Het regeerakkoord wijdt geen fundamentele beschouwing aan de noodzaak tot verdergaande uitwisseling van grondslagverbreding en tariefverlaging (in feite vaak: minder tariefverhoging). Het document voorziet echter wel in drastische hervorming en versoering van de kindregelingen, aftopping van de fiscale faciliteit voor pensioenen en hervorming van de woningmarkt. Al deze voornemens liggen wel degelijk in het verlengde van het hierboven genoemde uitruilsce­nario.

Een nieuw soort fiscaal instrumentalisme blijkt de laatste tijd, politiek gezien, zeer populair te zijn: belasten als alternatief voor straffen. Dit streven vervuult het belastingstelsel met wetgeving die vooral bestemd is om maatschappelijk ongenoegen te kanaliseren. Het is zeer de vraag of deze aanpak effect heeft. Dergelijke heffingen hebben veelal een hoog symboolgehalte. In dat kader kan gewezen worden op de extra belastingheffing over excessieve beloningen, de recent ingevoerde bankenbelasting en de aangekondigde verhuurderbelasting.

Het inkomen vormt de grondslag van diverse door de overheid opgelegde heffingen. Behalve de inkomstenbelasting (en haar voorheffing: de loonbelasting) betreft het de premies voor de volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Hoewel elk van deze heffingen afhangt van de hoogte van het inkomen, kennen ze elk een eigen afwijkende heffingsgrondslag, tariefprofiel, premiemaximum en vrijstellingen. Opmerkelijk is dat zonder een overtuigende onderbouwing de premieheffing voor de volksverzekeringen en de sociale ziektekostenverzekering inkomen uit vermogen ontziet. Als denkkader voor vereenvoudiging van de tariefstructuur is de vlaktaks zeer geschikt. Een uniform vast tarief opent perspectieven voor omvangrijke vereenvoudigingsoperaties en zwakt onoplosbare politieke tegenstellingen af. Het ligt voor de hand in zo'n vlaktaks de premieheffing voor de volksverzekeringen (AOW², Anw³ en AWBZ) te integreren.

De vlaktaks kan bovendien gemakkelijk worden verbonden met een vereenvoudigende loonsomheffing. De werkgever draagt daarbij een vast percentage loonsomheffing aan de fiscus af. Invoering van een variant van de vlaktaks zou de hogere-inkomensgroepen onevenredig voordeel verschaffen. Om dit voor een deel terug te nemen en om sociaalpsychologische redenen kan de wetgever desgewenst kiezen voor een toptarief voor de hoogste inkomens.

De hypotheekrenteaftrek heeft decennialang de politiek gegijzeld. Het ligt voor de hand de eigen woning onder te brengen in box 3, waarin ook alle overige particuliere vermogensbestanddelen zijn ondergebracht. Het regeerakkoord kiest voor een andere oplossingsrichting, die aan de fundamentele weeffout in het bestaande stelsel voorbijgaat. Gekozen is voor een volledige annuïtaire aflossingsverplichting voor nieuwe gevallen (vanaf 2013). Voor bestaande en nieuwe gevallen gaat met ingang van 2014 het percentage omlaag waartegen belastingplichtigen in de hoogste schijf de rente aftrekken (nu: 52 procent), met telkens 0,5 procentpunt per jaar.

2 AOW = Algemene Ouderdomswet.

3 Anw = Algemene nabestaandenwet.

Deze maatregel is overtrokken en onnodig complex. Daardoor raakt de eigenwoningmarkt volstrekt geblokkeerd.

Het bedrijfsleven sukkelt met dezelfde verstorende gevolgen van overfinanciering met vreemd vermogen als gezinnen op de eigenwoningmarkt. Ook hier is de scheefgroei aangejaagd door het belastingstelsel, want decennialang werd het eigen vermogen gediscrimineerd. Rente op vreemd vermogen was aftrekbaar, terwijl rendement op eigen vermogen werd belast. Gezonde financieringsverhoudingen werden daardoor uit balans getrokken en risicobuffers uitgehold. Om deze onevenwichtigheid te repareren is een ratjetoe aan renteaftrekbeperkingen afgekondigd. Vereenvoudiging is ook hier dringend geboden, rekening houdend met het verschil in schaalgrootte tussen multinationale ondernemingen en midden- en kleinbedrijven.

De veiligheidsketen (hoofdstuk 10)

Zorgen voor veiligheid op straat en in de wijken is een kerntaak van de overheid. Politie en justitie moeten daadkrachtig en gezaghebbend kunnen optreden tegen overlast, overvallen, inbraken en geweld. Geharnaste zinsneden van deze strekking zijn te vinden in de regeerakkoorden van de twee kabinetten-Rutte. Uitvoering van aangekondigde plannen moet plaatsvinden met een krappere budget. Als uitvloeisel van het *Begrotingsakkoord 2013* stijgt de beoogde bijdrage van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan de verbetering van het begrotingstekort tot bijna een kwart miljard euro in 2017. Een tegenvaller in de begroting voor dit jaar loopt op tot circa 50 mln euro in 2017. Het regeerakkoord voegt hier de volgende budgettaire ingrepen aan toe. Het Ministerie van VenJ (exclusief politie) draagt in 2017 voor nog eens een kwart miljard euro bij aan de algemene bezuinigingstaakstelling voor de rijksdienst. Voor de politie is dat jaar daarentegen 105 mln euro extra beschikbaar. Voor deze intensivering is dekking gevonden door uit te gaan van een doelmatiger functionerende strafrechtsketen (60 mln euro) en heroverweging van de taken van de AIVD⁴ (45 mln euro).

De voor intensivering van het veiligheidsbeleid beschikbaar gestelde 105 mln euro is bestemd voor de nationale politie en, in de woorden van het regeerakkoord: 'dat maakt meer blauw op straat en meer capaciteit voor opsporing mogelijk'. Of in de toekomst daadwerkelijk sprake zal zijn van meer blauw op straat is echter niet zeker. Met een bedrag van 105 mln euro kan het blauw op straat met in beginsel iets meer dan duizend politiemensen toenemen. Voor de korte termijn is het de vraag of die ruim duizend politiemensen méér kunnen worden binnengehaald. De werving verloopt nu al niet altijd naar wens. Voor de wat langere termijn is het de vraag of met duizend voltijdeenheden extra de politiesterkte ook op peil gehouden kan worden. De operationele sterkte bestaat voor meer dan een kwart uit 50-plussers. Om de te verwachten uitstroom van 50-plussers te ondervangen zal de politie, evenals de private sector en andere werkgevers uit de collectieve sector, voor de vervulling van vacatures moeten vissen in een minder volle vijver. Wellicht moeten beleidsmakers zich de komende jaren buigen over de vraag hoe met minder blauw de veiligheid op straat toch kan worden gewaarborgd.

De vraag is ook hoe op termijn de intensivering voor de politie van 105 mln euro zich gaat verhouden tot een andere afspraak. In het onderhandelaarsakkoord van de minister van VenJ en de bonden staat vermeld dat werknemers met onvermijdelijk verzwarende werkomstandigheden het salarisoniveau overeenkomstig het maximum van de naasthogere schaal kunnen bereiken. Die afspraak alleen al vergt een toevoeging aan het politiebudget van 41 mln euro.

Met schaalvergroting, een meer op deze tijd toegesneden indeling – de oude gerechtelijke

4 AIVD = Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

indeling was een erfenis van de Franse tijd – en landelijke besturen voor politie, openbaar ministerie en rechtspraak kan worden gewerkt aan verbetering van de strafrechtsketen: de organisaties, die in samenwerking de rechtshandhaving verzorgen, van opsporing, vervolging en berechting tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Het kabinet acht efficiëntiewinsten bereikbaar, door een betere aansluiting van te onderscheiden schakels in de keten. Het grote aantal justitiële en niet-justitiële organisaties maakt in onderlinge afhankelijkheid samen een ‘justitieel product’: een opgelegde boete, een uitgesproken vonnis, de uitvoering van opgelegde straf, enzovoort. Afbeeldingen van de keten en de werkstromen daarbinnen ogen als grafische hoogstandjes. Doelstellingen voor de afzonderlijke ketenorganisaties worden landelijk geformuleerd, en ook op regionaal en lokaal niveau. De op verschillende niveaus geformuleerde doelstellingen kunnen overeenstemmen, maar ook verschillen of onderling tegenstrijdig zijn. Dit hoofdstuk etaleert hindernissen en struikelblokken op de weg naar meer doelmatigheid in de strafrechtsketen. De lezer zal concluderen dat de doelstellingen uit het regeerakkoord niet eenvoudig zijn te realiseren, maar dat tegelijkertijd verbeteringen zeker mogelijk zijn.

Ruimtelijk beleid en investeringen van het Rijk (hoofdstuk 11)

Het laatste integrale programma voor de ruimtelijke ordening van ons land was vervat in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* uit 1991. Deze Vinex markeerde de overgang van de sterk door de overheid aangestuurde planning uit de wederopbouwperiode naar een tijdvak met minder overheidsbemoeienis, minder collectieve bekostiging en een grotere rol voor marktpartijen. Deze trend liep parallel met de verzelfstandiging van de woningcorporaties, die voordien feitelijk als taakorganisaties van de overheid functioneerden. Het kabinet-Rutte I stelde in het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening en de infrastructuur de economisch sterke regio's centraal. Een aanpak die strookt met de ervaring dat ruimtelijk beleid vooral effect sorteert als het *go with the flow* en ‘maak het sterke sterker’ tot leidraad neemt. De uitvoering van het beleid inzake de ruimtelijke ordening ligt nu primair in handen van de gemeenten. Provinciebesturen hebben hierbij een kaderstellende en coördinerende taak. De centrale overheid geeft aan zich voortaan te willen beperken tot rijksbeleid met werkelijk toegevoegde waarde. Niet onbelangrijk, nu – behalve voor infrastructuur en waterveiligheid – nauwelijks nog rijksgeld voor inspanningen op dit gebied beschikbaar is. Terugblikkend is toch geen sprake van het door sommigen geponeerde radicale afscheid van de beweerde vroegere ‘planningsdoctrine’. De dynamische ruimtelijk-economische werkelijkheid dicteert de richting en de marges van het ruimtelijk beleid. Dat was de afgelopen decennia in feite zo, en dat blijft zo.

Het kabinet-Rutte II zet het door zijn voorganger in gang gezette beleid voort. Zo blijft de kantorenleegstand een kwestie die lokale en regionale overheden in samenspraak met marktpartijen moeten aanpakken. De markt sorteert op de langere termijn genadeloos goede en slechte kantoorlocaties uit.

In het ruimtelijke domein neemt de rijksoverheid enkele programma's zelf ter hand, doorgaans samen met andere overheden, zoals de vervaardiging van gebiedsagenda's voor acht landsdelen en de voortzetting van het succesvolle programma *Ruimte voor de Rivier* (2007-2015) met een budget van 2,3 mld euro. Het *Rijks-Regioprogramma Almere-Amsterdam-Markermeer* loopt al sinds 2009 en kenmerkt zich door de productie van een overdosis gezwollen beleidsproza. Sinds kort lijkt het erop dat de ambities eindelijk worden aangepast aan wat reëel haalbaar kan worden geacht. Voor gebiedsontwikkeling met een grote rijksbetrokkenheid is in 2006 het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf in het leven geroepen. Mede door institutionele beperkingen zijn de tot dusverre geboekte resultaten uitgesproken matig.

De rijksoverheid besteedt jaarlijks 6 à 7 mld euro voor ruimtelijke investeringen, hoofdza-

kelijk in infrastructurele werken, ook in de periode 2013-2017. Dit zijn nominale bedragen, dus krimpt de reële bestedingsruimte als gevolg van de inflatie. Het in opbouw zijnde Deltafonds legt beslag op een groeiend deel van de beschikbare middelen. Daarentegen levert het Infrastructuurfonds een kwart miljard euro in. De ruimtelijke investeringen van gemeenten en provincies staan onder druk, met name door zware verliezen bij het grondbedrijf. De meeste middelgrote gemeenten zien zich genoodzaakt bedragen tussen de 50 mln en 100 mln euro (gefa-seerd) af te boeken. De crisis vormt een goede gelegenheid om de gemeentelijke grondbedrijven opnieuw te positioneren. De baten uit bouwgrondexploitatie zijn in de afgelopen jaren opgelopen tot zo'n 13 procent van de totale inkomsten van gemeenten. Dit heeft begrijpelijkerwijze geleid tot financiële verslaving, waarvan gemeenten nu (moeten) afkicken.

Nederland kent krimpregio's en gebieden die dat op afzienbare termijn gaan worden, de zogeheten anticipatieregio's. Substantiële financiële ondersteuning van rijkszijde hoeven de krimpregio's niet te verwachten. De economische meerwaarde van infrastructuurprojecten in krimpgebieden is gering. Het Gemeentefonds benadeelt krimpgemeenten niet, zoals wel eens wordt beweerd.

Groene groei? (hoofdstuk 12)

Het financieel- en sociaaleconomische beleid van het kabinet-Rutte II rust op drie onlos-makelijk met elkaar verbonden pijlers. Eén van die pijlers is het streven naar 'groene groei'. Tegen 2050 zou de energievoorziening volledig duurzaam moeten zijn en zou de Nederlandse economie 'circulair' moeten zijn. Een circulaire economie verbruikt geen (of nauwelijks) uit-putbare grondstoffen, omdat alle grondstoffen worden hergebruikt. Het regeerakkoord koppelt de overgang naar zo'n duurzame economie aan versterking van het concurrentievermogen.

Het streven naar groene groei ligt in het verlengde van beleidsdiscussies uit de afgelopen decennia. Desondanks ging de economische groei in Nederland in de afgelopen 10-20 jaar op een aantal belangrijke terreinen gepaard met een toename van de druk op de fysieke omgeving: verdere uitputting van grondstoffenvoorraden, voortgaande uitstoot van CO₂, afname van de biodiversiteit en toenemende belasting van de bodem. Wel liggen het tempo waarmee de druk op de omgeving toeneemt en de snelheid waarmee voorraden worden uitgeput beneden het groeitempo van de economie. Dit betekent dat de ontwikkeling weliswaar in de richting van groene groei gaat, maar dat van 'echte' groene groei nog geen sprake is.

Het regeerakkoord kent een aantal doelstellingen op het terrein van energie en klimaat. De belangrijkste hiervan is een toename van het aandeel duurzame energie in het binnenlandse energieverbruik tot 16 procent in 2020 (in 2010 was dit aandeel zo'n 4 procent). Deze doelstelling lijkt met de gereserveerde middelen haalbaar te zijn, maar de grootste stappen zullen pas na 2017 worden gezet. Het extra beschikbare budget stijgt namelijk van 20 mln euro in 2015 tot 395 mln euro in 2017; en pas in 2018 zal de stap naar het structurele (extra) bedrag van 2,4 mld per jaar worden gezet. De keerzijde van deze gesubsidieerde stimulansen is dat ze tot een lastenver-zwaring voor bedrijven en/of burgers zullen leiden. Dus zullen de economische groei en, *ceteris paribus*, de concurrentiepositie van Nederland zeker niet worden gestimuleerd, dit in tegenstel-ling tot het streven van het kabinet.

Over het bredere thema duurzaamheid en groene groei is het regeerakkoord weinig concreet. Dit geldt zowel ten aanzien van de verdere vergroening van het belastingstelsel als voor de op groene groei gerichte innovaties. In beide gevallen beperken de meeste concrete maatregelen zich tot de energiesector. Met betrekking tot de verdere fiscale vergroening valt de afschaf-fing van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor oldtimers, in zijn concreetheid, mis-schien nog wel het meeste op. Daartegenover staat trouwens dat de voorgenomen afschaffing

van de fiscale vrijstelling van de vergoeding voor het woon-werkverkeer, een typische vergroeningsmaatregel uit het *Begrotingsakkoord 2013*, bij de kabinetsformatie weer is teruggedraaid. Ook bij de rol van groene innovaties winnen wervende teksten over noodzaak en doelstellingen het van expliciete formuleringen hoe het kabinet de transitie naar groene groei wil bewerkstelligen.

Een evaluatie van de maatregelen met betrekking tot klimaat en energie en groene groei in bredere zin rechtvaardigt de conclusie dat gedurende de reguliere zittingstermijn van het kabinet-Rutte II slechts een paar hele kleine stappen gezet zullen worden. Wat de komende jaren precies de bijdrage van het beleid aan een 'circulaire economie' zal zijn, buiten het domein van de duurzame energie, valt nauwelijks of niet uit het regeerakkoord af te leiden. In het regeerakkoord zijn inderdaad geen aanwijzingen te vinden dat het beleid gericht op duurzaamheid en groene groei de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zal versterken. Wel beschouwd is het tegendeel eerder waar: in zoverre het regeerakkoord concrete maatregelen op het terrein van duurzaamheid en groene groei noemt, is voor het bedrijfsleven per saldo vooral sprake van lastenverzwaringen, bijvoorbeeld in het energiedomein, en subsidievermindering, bijvoorbeeld voor groene innovaties.

Voor de bescheiden en veelal vaag geformuleerde stappen op de groene weg zijn verschillende verklaringen denkbaar. De tegenstelling tussen milieu en economie is in de beleidspraktijk reëel: milieudoelen voor de lange termijn gaan meestal ten koste van de welvaart op korte termijn. Als Nederland op dit terrein meer dan zijn concurrenten doet, verslechtert dit, *ceteris paribus*, onze concurrentiepositie. De huidige nationale (en mondiale) welvaart 'drijft' direct of indirect op een grootschalig verbruik van fossiele energie, op grondstoffen die lang niet altijd volledig hergebruikt kunnen worden en op het gebruik van landbouwgrond en ruimte voor wonen en werken die hoe dan ook ten koste gaan van de mondiale biodiversiteit. Zonder spectaculaire groene innovaties is het ondenkbaar dat dit anders kan, onder handhaving (beter nog: groei) van het huidige welvaartsniveau. Op de snelheid en de aard van die groene innovaties heeft het beleid maar weinig invloed, zeker op de korte termijn van een kabinetsperiode. Los nog van het feit dat een belangrijk deel van die innovaties in andere ontwikkelde landen plaats zal vinden. Een duurzaam Nederland kan slechts bestaan in een duurzame wereld. Als de rest van de wereld een niet-duurzaam ontwikkelingspad blijft volgen, hebben de inspanningen van Nederland per saldo weinig of geen effect op het uiteindelijke doel: een wereld achterlaten die ook latere generaties mogelijkheden op welvaart biedt. Het regeerakkoord verbergt deze harde waarheden door vooral algemeenheden te debiteren en wervende teksten te gebruiken.

Auteurs

Prof. dr. M.A. Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden bij de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Prof. dr. P.A.G. van Bergeijk is hoogleraar International economics and macroeconomics bij het international Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Drs. M.G. Bos is directeur Economische Zaken bij de Sociaal-Economische Raad.

Prof. dr. S. Brakman is hoogleraar Internationale economie bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. J.H.M. Donders is directeur BoFEB (een *traineeship* voor economen), programmamanager Economie bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Prof. dr. J.H. Garretsen is decaan van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde en hoogleraar International economics and business bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. C. Hoebe is onderzoeker bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Prof. dr. C.A. de Kam is honorair hoogleraar Economie van de publieke sector bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. B. van Riel is senior beleidsmedewerker bij de directie Economische Zaken van de Sociaal-Economische Raad.

Prof. dr. L.G.M. Stevens is emeritus hoogleraar Fiscale economie bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. F.T. Schut is hoogleraar Economie en beleid van de gezondheidszorg bij het instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr. H.J.J. Stolwijk was tot eind 2011 programmaleider Milieu, duurzaamheid en brede welvaart bij de sector Fysieke omgeving van het Centraal Planbureau.

Dr. M. Varkevisser is universitair hoofddocent Economie en beleid van de gezondheidszorg bij het instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Drs. C.J. Wiebrens werkte tot 2012 als consultant bij het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF); daarvoor werkte hij als senior beleidsadviseur bij het parket-generaal van het Openbaar Ministerie.

Prof. mr. F. de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AJB	Arrondissementaal Justitieel Beraad
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AU	aanhouden en uitreiken (AU-afdoening)
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BARO	basisonderzoek
bbp	bruto binnenlands product
BDU	brede doeluitkering
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BNB	Beslissingen Nederlandse Belastingrechtspraak
bni	bruto nationaal inkomen
btw	belasting over de toegevoegde waarde
bv	besloten vennootschap
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van -)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCCTB	Common Consolidated Corporate Tax Base
CDA	Christen Democratisch Appèl
CEC	Centrale Economische Commissie
CEF	Connecting Europe Facility
CEP	Centraal Economisch Plan
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBC	diagnosebehandelingcombinatie
DF	Detafonds
dga	directeur-groootaandeelhouder
DOT	DBC's op weg naar transparantie
DNA	deoxyribonucleic acid (desoxyribonucleïnezuur)
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECN	Energie Centrum Nederland
EHS	ecologische hoofdstructuur
EMS	Europees Monetair Stelsel

EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
ETS	emissions trading system
EU	Europese Unie
FDI	foreign direct investment
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FTT	financiële transactiebelasting (financial transaction tax)
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
HALT	Het Alternatief
hbo	hoger beroepsonderwijs
Hof	Houdbare overheidsfinanciën (Wet -)
IenM	Infrastructuur en Milieu (Ministerie van -)
IF	Infrastructuurfonds
Ifo	Information and Forschung (Ifo Institute for Economic Research)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ING	Internationale Nederlanden Groep
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
KRW	Kaderrichtlijn Water
LOF	landelijk overdrachtsformulier
Mbi	macrobeheersinstrument
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MFK	meerjarig financieel kader
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
mkb	midden- en kleinbedrijf
mld	miljard
mln	miljoen
MLT	middellangetermijnverkenning (van het CPB)
MP	Millennium Project
MTO	medium-term objective
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Ministerie van -)
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OOF	other financial flows

PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PPS	publiek-private samenwerking
PvdA	Partij van de Arbeid
PV	proces-verbaal
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RVOB	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf
SAFFIER	Short- and medium-term Analysis and Forecasting using Formal Implementation of Economic Reasoning (macro-model van het CPB)
SDE+	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie plus
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SSO	shared service organisatie
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van -)
VB	Verantwoord Begroten
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VenJ	Veiligheid en Justitie (Ministerie van -)
Vinex	Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vpb	vennootschapsbelasting
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van -)
VS	Verenigde Staten (van Amerika)
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van -)
Wajong	werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet -)
WB	Wereldbank
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	waardering onroerende zaken (Wet -)
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	zorgzwaartepakket

De Nederlandse economie

J.H.M. Donders

1.1 Inleiding

Het kabinet-Rutte II trad aan onder een ongunstig economisch gesternte. De Nederlandse economie belandde in de periode 2008-2012 tot drie keer toe in een recessie. Onze economie zal – als de vooruitzichten niet bedriegen – ook in 2013 en 2014 matig presteren. Zorgwekkend is vooral de sterke stijging van de werkloosheid. Wanneer het niveau van de werkloosheid langdurig op een hoger niveau blijft plakken, bestaat de kans dat een deel van de baanlozen in de toekomst langdurig aan de kant blijft staan.

Het is in ons land goed gebruik dat het Centraal Planbureau (CPB), voorafgaand aan verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, een middellangetermijnverkenning (MLT) opstelt. Deze verkenning moet met name inzicht geven in de begrotingsruimte waarover het nieuwe kabinet kan beschikken. Onderdeel 1.2 vat de MLT voor de periode 2013-2017 samen. Het CPB publiceerde die in juni 2012, in de aanloop naar de verkiezingen. De geactualiseerde MLT-versie – die de ‘rekenmeesters’ van het kabinet na de formatie opstelden, rekening houdend met de beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte II – krijgt in dit onderdeel eveneens aandacht.

De bewindslieden zijn bij de voorbereiding van hun eerste begroting (voor 2014) met fikse tegenvallers geconfronteerd, onder andere doordat de economie zich in de periode 2012-2014 nog minder gunstig lijkt te ontwikkelen dan waarop bij het aantreden van het kabinet is gerekend. Volgens de ramingen uit het *Centraal Economisch Plan 2013*¹ komt de economische groei over deze drie jaren cumulatief 1¾ procentpunt lager uit dan eind vorig jaar nog werd verwacht. Onderdeel 1.3 licht deze sombere ramingen toe.

Wereldwijd spannen overheden zich in om de overheidsfinanciën te saneren. De tekortverbeterende maatregelen zetten op korte en middellange termijn de economische groei onder druk en verminderen de begrotingstekorten daarom uiteindelijk minder dan in eerste instantie – ongerekend hun negatieve invloed op de economische groei – het geval is. Volgens verschillende economen is het bedoelde uitverdieneffect op dit moment groter dan onder ‘normale’ omstandigheden. Onderdeel 1.4 gaat op deze kwestie in.

De huidige economische problemen verschillen sterk van die van de jaren zeventig van de vorige eeuw. De stijging van de werkloosheid was indertijd vooral te wijten aan een bovenmatige loonstijging, terwijl de huidige toename bovenal het resultaat is van een tekortschietende effectieve vraag. Sommigen menen dat op dit moment een hogere loonstijging een welkome bijdrage aan het gewenste economische herstel zou leveren. Onderdeel 1.5 doet uit de doeken waarom dit niet het geval is.

Nederland kent al sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw een aanzienlijk nationaal spaaroverschot. Dit spaaroverschot neemt in 2013 en 2014 verder toe tot maar liefst circa 9 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De vraag rijst wat de achtergronden van dit omvangrijke nationale spaaroverschot zijn en of beleidsinspanningen denkbaar zijn die dit spaaroverschot verminderen. Deze vragen komen aan bod in onderdeel 1.6.

¹ Centraal Planbureau (2013).

1.2 De economische vooruitzichten voor de kabinetsperiode

De Nederlandse economie beleeft bange jaren. Optimisten, die in het najaar van 2008 meenden dat de kredietcrisis nauwelijks gevolgen voor onze economie zou hebben, zijn van een koude kermis thuisgekomen. Deze crisis mondde in 2009 uit in het diepste conjuncturele dal sinds de depressie uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Overheden reageerden wereldwijd op deze neergang met een expansief budgettair beleid, waarmee zij de daling van het bruto binnenlands product nog enigszins wisten te beperken. Beleidsmakers kunnen echter nooit op een gratis lunch trakteren. De prijs bestond in dit geval uit een sterke verslechtering van de overheidsfinanciën. Zij noodzaakte overheden in latere jaren om stevig op de budgettaire rem te gaan staan. Dit te meer, aangezien de wereldeconomie niet snel de weg naar boven vond. De economie blijkt na een financiële crisis vaak langdurig slecht te presteren.² Hierbij speelt een rol dat zo'n crisis niet alleen een conjuncturele neergang veroorzaakt, maar ook leidt tot een daling van het structurele bbp.³ De hogere reële kapitaalkosten en de geringere bereidheid van financiële instellingen om krediet te verlenen, die het gevolg van een financiële crisis zijn, zetten namelijk de investeringen in zowel fysiek kapitaal als onderzoek en ontwikkeling onder druk, en verlagen daarmee de structurele verbetering van de arbeidsproductiviteit. De oplopende werkloosheid kan bovendien het peil van de evenwichtswerkloosheid opkrikken, wanneer werkgevers in de toekomst een deel van de werklozen niet meer in dienst nemen, omdat zij – al dan niet terecht – denken dat de productiviteit van mensen die geruime tijd aan de kant hebben gestaan sterk is gedaald. Het gegeven dat een financiële crisis gedurende een groot aantal jaren de kredietverlening door financiële instellingen vermindert, pakt bovendien niet alleen ongunstig uit voor het structurele niveau van het bbp, maar kan er tevens toe leiden dat het bbp door gebrek aan voldoende vraag langdurig onder het structurele niveau komt te liggen.

De kredietcrisis kreeg in Europa een vervolg in de vorm van de schuldencrisis in de eurozone. Deze crisis confronteert veel Europese overheden met de dwingende noodzaak om de openbare financiën te saneren. De saneringsmaatregelen die veel landen nu nemen, zijn onvermijdelijk om een ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen, maar zij zetten op korte en middellange termijn wel de economische groei onder druk. De Europese landen proberen de sputterende economische motor zo goed mogelijk aan de praat te houden door saneringsmaatregelen te combineren met hervormingen, die de economie in structureel opzicht versterken. De daarmee beoogde gunstige effecten worden evenwel eerst op langere termijn merkbaar. Naarmate deze strategie eerder succes heeft, kan de Europese economie gemakkelijker de weg naar boven vinden, zodra de conjunctuur aantrekt.

De economische groei in Nederland wordt tevens ongunstig beïnvloed door de prijsdaling van woningen. De vermogensverliezen die veel huishoudens in de afgelopen jaren hebben geboekt temperen hun kooplust. De huidige problemen op de Nederlandse woningmarkt hebben met de kredietcrisis en de eurocrisis gemeen dat de oorzaak in een te uitbundige kredietverlening in het verleden ligt. Nederlandse gezinnen staken zich de afgelopen decennia, aangemoedigd door de fiscale begunstiging van het eigenwoningbezit, in veel te hoge hypothecaire schulden. Gegeven het inelastische aanbod van woningen, de zure vrucht van het decennialang gevoerde ruimtelijkeorderingsbeleid, stegen de prijzen van woningen hierdoor relatief sterk. De huidige prijsdaling van huizen valt als een onvermijdelijke correctie te beschouwen, nu het effect van het pessimisme van huishoudens wordt versterkt door de versobering van de fiscale subsidies voor de eigen woning en aangescherpte normen bij de hypotheekverstrekking.

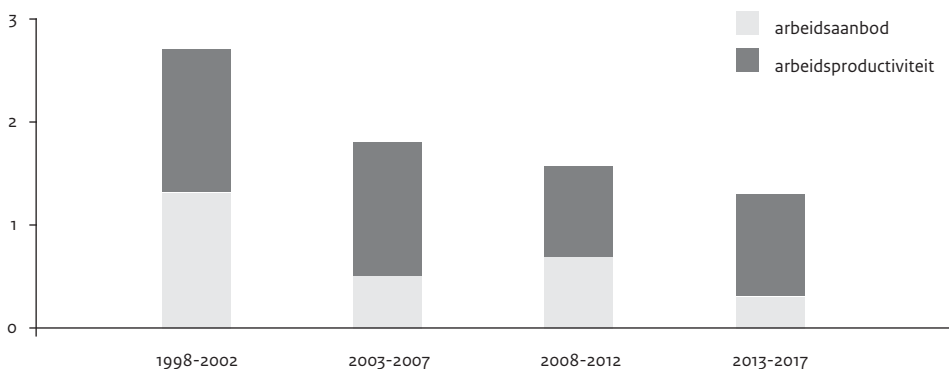
² Reinhardt en Rogoff (2009).

³ Van Ewijk en Teulings (2009), hoofdstuk 4.

De structurele groei in de periode 2013-2017

Bij het sinds de begroting voor 1995 in ons land gevoerde trendmatige begrotingsbeleid wordt het budgettaire beleid voor een kabinetsperiode gebaseerd op een bepaald uitgangspunt voor de economische groei tijdens deze periode. Dit uitgangspunt wordt ontleend aan ramingen van het CPB, dat in de aanloop naar Kamerverkiezingen een middellangetermijnverkenning publiceert. Bij het maken van zo'n groeiraming schat het CPB eerst het expansietempo op het structurele groeipad van de economie. Dit groeipad wordt gekenmerkt door evenwicht op zowel de arbeidsmarkt als de markt voor goederen en diensten. Het planbureau raamt de structurele groei van de economie in de periode 2013-2017 op 1,3 procent per jaar.⁴ Figuur 1.1 laat zien dat onze economie daarmee tijdens de lopende kabinetsperiode in structureel opzicht heel wat minder goed presteert dan in de jaren 1998-2002 het geval was. In de figuur is de structurele economische groei ontleend in twee componenten: (1) de groei van het structurele arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid en (2) de verbetering van de structurele arbeidsproductiviteit. Figuur 1.1 illustreert dat de afzwakking van de structurele groei in de loop van de periode 1998-2017 vooral het resultaat is van een afnemende bijdrage van het structurele arbeidsaanbod (na aftrek van de evenwichtswerkloosheid). Terwijl deze bijdrage in de jaren 1998-2002 – mede dankzij de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen – naar schatting gelijk was aan 1,3 procentpunt per jaar, zal zij in de periode 2013-2017 waarschijnlijk nog slechts 0,3 procentpunt per jaar bedragen. De afzwakking van de structurele groei hangt mede samen met een geringere verbetering van de structurele arbeidsproductiviteit. Zij bedraagt in de jaren 2013-2017 waarschijnlijk 1,0 procent per jaar, tegenover 1,4 procent per jaar in de periode 1998-2002.

Figuur 1.1 De jaarlijkse structurele economische groei (procenten)



Bron: Centraal Planbureau (2012a)

De geraamde groei voor de kabinetsperiode

Bij het opstellen van hun middellangetermijnverkenning gaan conjunctuurinstituten er doorgaans van uit dat in het laatste jaar van de beschouwde periode sprake zal zijn van een in conjunctureel opzicht neutrale situatie. Aangezien de Nederlandse economie zich in 2012 in een situatie van laagconjunctuur bevond, zou deze veronderstelling betekenen dat voor de periode 2013-2017 gerekend mag worden op een economische groei die boven de structurele groei-

4 Centraal Planbureau (2012a).

voet ligt. Dankzij die inhaalgroei zal het bbp in 2017 niet langer beneden het structurele niveau liggen. Daar staat volgens het planbureau echter een neerwaarts effect op de economische groei in de periode 2013-2017 tegenover, als gevolg van de tekortverbeterende maatregelen waartoe het kabinet-Rutte I voor deze periode al heeft besloten. Deze maatregelen, in de vorm van lastenverzwaringen en bezuinigingen op de overheidsuitgaven, zetten een domper op de groei van de economie en zorgen ervoor dat in 2017 – ook zonder nader beleid – ons land waarschijnlijk nog steeds kampt met een situatie van laagconjunctuur. Het CPB rekende erop dat de economische groei bij dit uitgangspunt in de periode 2013-2017 per saldo iets boven het structurele tempo zou liggen (1½ procent per jaar).

Het planbureau heeft de MLT na de verkiezingen geactualiseerd op basis van enerzijds nieuw beschikbaar gekomen informatie en anderzijds de beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte II. Door deze actualisatie sloot de verkenning aan bij de ramingen uit de *Macro Economische Verkenning 2013*.⁵ Overigens bleven deze aanpassingen vrij beperkt. De beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet hebben een groter effect. Het CPB verwacht dat de tekortverbeterende maatregelen, waartoe het nieuwe kabinet – in aanvulling op de eerder getroffen maatregelen – heeft besloten, de economische groei met ¼ procentpunt per jaar zullen drukken.⁶ De voor de jaren 2013-2017 geraamde economische groei bedraagt daarmee nog slechts 1¼ procent per jaar.

1.3 De Nederlandse economie in 2013 en 2014

In het derde kwartaal van 2012 belandde onze economie voor de derde keer in vier jaar tijd in een recessie. Het bruto binnenlands product kromp volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de laatste twee kwartalen van 2012 met achtereenvolgens 1,0 en 0,4 procent.⁷ Deze ontwikkeling was eind vorig jaar niet voorzien. Het *Centraal Economisch Plan 2013* bevat voor het kabinet dan ook slecht nieuws, nu de voorbereiding van de begroting voor 2014 is gestart. De economische groei komt volgens de voorjaarsramingen van het CPB over de jaren 2012-2014 cumulatief maar liefst 1¾ procentpunt lager uit dan waarop slechts vier maanden eerder nog werd gerekend bij het in elkaar zetten van het regeerakkoord.

De conjuncturele ups en downs hangen in onze middelgrote open economie meestal samen met de deining van de wereldeconomie. Ook de oorzaak van de tegenvallende ontwikkeling van het bbp in 2012 ligt voor een deel in het buitenland. Zij was met name te wijten aan het nagenoeg stilvallen van de groei van de relevante wereldhandel, onder invloed van de eurocrisis. Dit neemt niet weg dat de uitvoer in 2012 nog een positieve bijdrage aan de economische groei leverde; de krimp van het bbp (met 0,9 procent) kwam dus volledig voor rekening van de nationale bestedingen. Voor 2013 en 2014 rekent het CPB op een geleidelijk aantrekkende groei van de relevante wereldhandel. De uitvoer wint in de projectie in deze twee jaren dan ook geleidelijk aan dynamiek. Het bbp krimpt echter ook in 2013 nog (met ½ procent), en voor 2014 wordt slechts een bescheiden economische groei (1 procent) verwacht.

De teleurstellende prestaties van de nationale economie vallen in belangrijke mate te verklaren uit de ontwikkeling van de nationale bestedingen. De particuliere consumptie neemt in 2013 vermoedelijk voor het derde jaar op rij af, en voor volgend jaar wordt slechts een uiterst geringe toename voorspeld. Dit is voor een deel te wijten aan de koopkrachtverliezen die veel

5 Centraal Planbureau (2012b).

6 Centraal Planbureau (2012c).

7 De vermelde ramingen zijn op 29 maart 2013 gepubliceerd. Ten tijde van de publicatie van het *Centraal Economisch Plan 2013* wezen de meest recente CBS-cijfers op een krimp van het bbp in de genoemde twee kwartalen van respectievelijk 1,0 en 0,2 procent.

gezinnen al vanaf 2010 boeken. De koopkracht van de meeste werknemers staat onder druk, doordat de consumptieprijsen sneller omhooggaan dan de nominale contractlonen. Indexatie van de aanvullende pensioenen van veel gepensioneerden blijft bovendien al een aantal jaren achterwege en in april 2013 zien bijna zeventig pensioenfondsen zich gedwongen de aanspraken van hun deelnemers 'af te stempelen'. De kooplust wordt tevens getemperd door de vermogensverliezen die veel huishoudens door de prijsdaling op de woningmarkt lijden. De eigen woning van bijna een miljoen gezinnen staat inmiddels 'onder water': zij is minder waard dan de daarop rustende hypothecaire schuld.⁸ Vooral veel jongere eigenwoningbezitters zouden bij verkoop van hun woning met een restschuld blijven zitten; het hoeft geen verbazing te wekken dat zij het geld niet laten rollen.

De overheidsbestedingen staan onder druk als gevolg van in gang gezette bezuinigingsmaatregelen. Het effect hiervan wordt overigens gedeeltelijk geneutraliseerd door de voortgaande stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven.

De investeringen in woningen daalden in 2012 met ruim 9 procent en lopen dit jaar naar verwachting verder terug, met ruim 7 procent. De belangstelling voor nieuwbouwwoningen is niet groot, niet alleen vanwege het gedaalde consumentenvertrouwen, maar ook omdat potentiële kopers met een verdere prijsdaling van huizen rekening houden. Voor 2014 rekent het CPB op een bescheiden groei van de investeringen in woningen (ruim 2 procent). Hierbij speelt het 'woonakkoord' een rol, dat een impuls geeft aan renovatie- en verbouwwerkzaamheden en energiebesparende maatregelen.

De overige bedrijfsinvesteringen namen vorig jaar af met 2,5 procent. Het planbureau verwacht voor 2013 en 2014 een bescheiden herstel van deze investeringen. De investeringsactiviteit wordt vanzelfsprekend gedrukt door de overcapaciteit waarmee veel ondernemingen als gevolg van de economische crisis te maken hebben. Een lichtpuntje is dat ondernemers in de loop van het vierde kwartaal van 2012 voorzichtig optimistischer zijn geworden en dat het producentenvertrouwen in de eerste maanden van 2013 verder is verbeterd.

Terwijl de toename van de werkloosheid onder invloed van de kredietcrisis meeviel, verhoogt het werkloosheidspercentage inmiddels een duidelijk stijgende lijn, mede doordat de groei van het arbeidsaanbod hoger uitkomt dan enkele jaren geleden nog werd voorspeld. Er zijn met name meer oudere mannen op de arbeidsmarkt actief dan waarop nog niet zo lang geleden werd gerekend, mogelijk mede vanwege de zorgen die veel mensen hebben over hun pensioenvoorziening. Het werkloosheidspercentage,⁹ dat in 2008 nog slechts 3,1 procent bedroeg, staat volgens het *Centraal Economisch Plan 2013* dit jaar op 6¼ procent en stijgt in 2014 verder naar 6½ procent. Deze ramingen lijken kort na het verschijnen van deze publicatie overigens al achterhaald te zijn, want het Centraal Bureau voor de Statistiek maakte eind maart bekend dat de werkloosheid in februari al was opgelopen tot 6,2 procent. Deze toename van de werkloosheid is zorgwekkend. Wanneer de werkloosheid langdurig op een hoger niveau blijft steken, valt te vrezen dat een deel van de werklozen vaardigheden verliest en er om die reden ook na het herstel van de economie niet meer in zal slagen om aan de slag te komen. Ook als werklozen niet of nauwelijks vaardigheden verliezen, kan het voor hen lastig zijn om na het aantrekken van de

8 Begin 2011 stond een kwart van de eigen woningen 'onder water'. Bijna 60 procent van deze woningen had een eigenaar jonger dan 40 jaar. Van de huizenbezitters onder de 40 jaar is bij 60 procent sprake van onderwaarde van de eigen woning. Van de huishoudens met een hoofdkostwinner tussen de 25 en 30 jaar worstelt zelfs 75 procent met dit probleem (zie: www.cbs.nl).

9 De vermelde cijfers hebben betrekking op het werkloosheidspercentage volgens de internationale definitie. Uitgaande van de nationale definitie is de werkloosheid circa 1 procentpunt hoger.

conjunctuur weer een baan te bemachtigen, wanneer werkgevers er – ten onrechte – van uitgaan dat hun productiviteit sterk is gedaald.

Het EMU-tekort daalt in de projectie van 4,0 procent van het bbp in 2012 naar 3,3 procent van het bbp in 2013. Nederland voldoet daarmee niet aan de afspraak met de Europese Commissie dat het tekort uiterlijk in 2013 zal zijn teruggebracht tot 3 procent bbp of lager. De verantwoordelijke Europese commissaris heeft echter al laten doorschemeren dat overschrijding van de tekortnorm in 2013 geen probleem is. Het kabinet heeft inmiddels besloten geen maatregelen te nemen om de overschrijding in 2013 ongedaan te maken, maar heeft tevens aangegeven er wel naar te streven om het tekort in 2014 te reduceren tot de Europese plafondwaarde of lager. Dat vraagt om nader beleid, want het EMU-tekort komt zonder aanvullende maatregelen in 2014 uit op 3,4 procent van het bbp.

Tabel 1.1 Economische kerngegevens

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mutaties per jaar in procenten						
Relevante wereldhandel	-12,9	11,3	4,0	0,5	2¾	5
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	-9,7	13,5	4,3	2,2	3¼	5
Consumptie huishoudens	-2,1	0,3	-1,0	-1,5	-1½	¼
Overheidsbestedingen	4,9	0,3	-0,6	-0,2	-¼	½
Investerings in woningen	-14,8	-13,2	6,5	-9,2	-7¼	2¼
Investerings bedrijven in overige vaste activa	-15,7	-5,2	10,2	-2,5	½	2¼
Bruto binnenlands product	-3,7	1,6	1,0	-0,9	-½	1
Consumentenprijsindex	1,2	1,3	2,3	2,5	2¾	2
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	1,7	-0,5	-1,0	-2,5	-1¼	¾
Niveaus						
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,7	4,5	4,4	5,3	6¼	6½
EMU-saldo (in procenten bbp)	-5,6	-5,1	-4,5	-4,0	-3,3	-3,4
Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)	-4,1	-4,0	-3,6	-2,4	-1,4	-1,7

Bron: Centraal Planbureau (2013)

Onzekerheden

De ramingen van het CPB zijn, zoals altijd, met onzekerheden omgeven. Tot de neerwaartse risico's hoort onder andere de eurocrisis. De aankondiging van Mario Draghi dat de Europese Centrale Bank (ECB) alles (*'whatever it takes'*) in het werk zal stellen om de euro te redden, heeft de financiële markten tot rust gebracht. Dit betekent echter niet dat de eurocrisis voorbij is, zoals de recente gebeurtenissen in Cyprus nog eens duidelijk hebben gemaakt. Mochten de financiële markten opnieuw het vertrouwen in een land uit de eurozone verliezen en mocht dit land in dat geval niet bereid zijn om een hulpprogramma aan te vragen en te voldoen aan de eisen van de geldschietters, dan staat de ECB met lege handen. Het valt immers niet te verwachten dat zij onder die omstandigheid toch bereid zou zijn om het land in kwestie te hulp te schieten via steunaankopen op de tweedehands markt voor overheidspapier. Het economische herstel kan echter ook krachtiger zijn dan het CPB in het voorjaar van 2013 voor waarschijnlijk houdt. Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling wijzen vooruitlopende indicatoren op een aantrekken van de economische groei in de eurozone en zijn vooral

de vooruitzichten voor Duitsland gunstig.¹⁰ Wanneer de voor ons land relevante wereldhandel sneller aantrekt dan op dit moment wordt verwacht, dan is een krachtiger economisch herstel heel goed mogelijk. Het is een ervaringsgegeven dat conjunctuurinstituten ten tijde van een economische neergang te optimistische ramingen publiceren, maar dat zij – omgekeerd – in tijden waarin de economie goed presteert de economische groei juist onderschatten.¹¹

De prestaties van de Nederlandse economie in Europees perspectief

De Nederlandse economie doet het in Europees perspectief niet goed. Vooral de Duitse economie groeit op dit moment harder dan de Nederlandse (zie figuur 1.2). In de jaren negentig van de vorige eeuw en het eerste decennium van deze eeuw was het omgekeerde het geval. Onze economische groei lag in die twee decennia gemiddeld duidelijk boven de groei van de Duitse economie. Deze gunstige prestaties hadden voor een deel een structurele achtergrond. Zo groeide het effectieve structurele arbeidsaanbod in ons land relatief snel, niet alleen dankzij de stijging van de participatiegraad van vrouwen, maar tevens door hervormingen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Ook in conjunctureel opzicht ging het de Nederlandse economie voor de wind. Consumenten lieten het geld rollen, onder andere onder invloed van de forse vermogenswinsten die zij boekten als gevolg van de prijsexplosie op de woningmarkt. De overheid benutte de jaren met een hoge economische groei bovendien onvoldoende om het begrotingssaldo te verbeteren. Wanneer het 'geld tegen de plinten klotst' hebben politici nu eenmaal de neiging om voor hogere uitgaven of voor lagere lasten te pleiten. De huidige tegenvallende economische groei is tot op zekere de prijs die we moeten betalen voor de hoge groei in de afgelopen decennia. Als de consumenten zich indertijd niet in te grote schulden hadden gestoken, dan zou nu niet van een prijscorrectie op de woningmarkt sprake zijn. En als beleidsmakers in de jaren van overvloed een hogere prioriteit aan verbetering van het begrotingssaldo hadden toegekend, dan zouden nu (veel) minder tekortverbeterende maatregelen nodig zijn.

De huidige relatief sterke groei van de Duitse economie is voor een deel te danken aan hervormingen van het arbeidsmarktbeleid, die nu bijdragen aan de structurele groei (zoals eerdere hervormingen dat bij ons deden). Ook in conjunctureel opzicht doet de Duitse economie het beter dan de onze. Consumenten geven daar gemakkelijker geld uit, onder andere doordat de Duitsers niet te kampen hebben met vermogensverliezen als gevolg van een sterke prijsdaling van woningen. De samenstelling van het Duitse uitvoerpakket (in Azië gewilde automobielen, producten van de hoogtechnologische maakindustrie) vormt een ander deel van de verklaring. Onze oosterburen zijn er bovendien in geslaagd om het begrotingstekort sterk terug te dringen en kunnen om die reden op dit moment een minder restrictief begrotingsbeleid voeren.

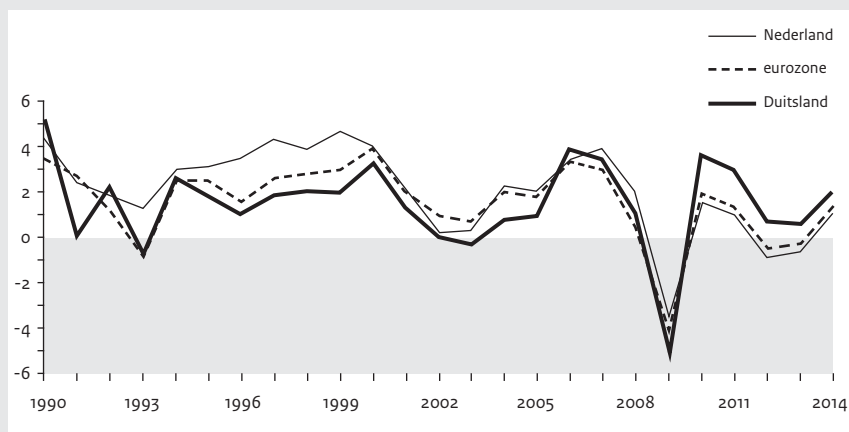
Volgens verschillende waarnemers zijn veel Nederlanders somberder over onze

10 Zie het bericht *Composite leading indicators point to diverging growth rates across major economies* d.d. 11 maart 2013 dat valt aan te treffen op: www.oecd.org.

11 Kranendonk, de Jong en Verbruggen (2009).

economie dan de feiten rechtvaardigen. Nederland heeft, na Luxemburg, het hoogste bbp per hoofd van de bevolking in de Europese Unie,¹² en de werkloosheid is weliswaar flink gestegen, maar zij ligt in bijna alle andere EU-lidstaten (veel) hoger. En bij de grote omvang van de overheidsschuld en de particuliere woningschuld past als kanttekening dat Nederland over een kapitaalgedekt stelsel van aanvullende pensioenen beschikt. Het vermogen van onze pensioenfondsen bedraagt inmiddels een biljoen euro (meer dan 160 procent van het bbp). In de meeste Europese landen, waaronder Duitsland, vindt financiering van de gehele pensioenvoorziening via het omslagstelsel plaats. In dit verband is het opmerkelijk, dat veel Nederlanders zich grote zorgen maken over de lage dekkingsgraad van de pensioenfondsen, terwijl in andere landen, waar nog niet één cent voor de pensioenen opzij is gezet, geen of veel minder sprake is van bekommernis over de vooruitzichten voor de ouderdomspensioenen.

Figuur 1.2 De economische groei (procenten)



1.4 Uitverdieneffecten

Wanneer beleidsmakers besluiten om het huishoudboekje van de overheid op orde te brengen, drukken de daarvoor noodzakelijke tekortverbeterende maatregelen op korte en middellange termijn de economische groei. Dit gaat ten koste van de overheidsinkomsten en drijft de uitgaven voor met name uitkeringen aan werklozen en inkomensafhankelijke toeslagen op. De verbetering van het begrotingssaldo is op korte en middellange termijn daarom een stuk kleiner dan het met tekortverbeterende maatregelen gemoeide bedrag; er is sprake van een uitverdieneffect. De omvang van dit effect hangt af van de aard van de tekortverbeterende maatregelen. Het CPB becijferde enkele jaren geleden dat een breed samengesteld bezuinigingspakket na vier jaar een uitverdieneffect oplevert van ruim 40 procent.¹³ Om het begrotingstekort na vier jaar

¹² Het Luxemburgse bbp per hoofd van de bevolking is bovendien vertekend, doordat een groot aantal buitenlandse werknemers aan het bbp bijdraagt. Blijft het desbetreffende deel van het bbp buiten beschouwing, dan resulteert een veel lager bbp per hoofd van de bevolking.

¹³ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2010), p. 20.

te kunnen verlagen met bijna 6 mld euro, dient de overheid dus voor 10 mld euro aan maatregelen te treffen.

Ombuigingen die rechtstreeks aangrijpen bij de bestedingen van de overheid kennen op korte en middellange termijn het grootste uitverdieneffect. Zo verbetert volgens het CPB-model SAFFIER II een verlaging van de materiële overheidsbestedingen met 1 procent van het bbp het EMU-tekort in het eerste en het vierde jaar slechts met achtereenvolgens 0,7 en 0,4 procent van het bbp (het uitverdieneffect bedraagt dus respectievelijk 30 en 60 procent).¹⁴ Ombuigingen op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking hebben daarentegen juist geen uitverdieneffect, althans voor zover de hulp een ongebonden karakter heeft.

Het uitverdieneffect van bezuinigingen is op lange termijn gelijk aan nul, wanneer de maatregelen in kwestie geen effect hebben op het structurele bbp, dat wil zeggen als zij niet leiden tot een verandering van het effectieve structurele arbeidsaanbod of van de structurele arbeidsproductiviteit. Soms is echter wel degelijk sprake van een structureel uitverdieneffect. Zo heeft een verlaging van de uitgaven voor het onderwijs en de infrastructuur negatieve gevolgen voor het structurele bbp en daarmee een structureel uitverdieneffect. Het matigen van de ambtenarsalarissen heeft volgens het CPB op lange termijn geen enkele verbetering van het tekort als resultaat (het uitverdieneffect is dus 100 procent), omdat deze maatregel na verloop van tijd een extra loonstijging van het overheidspersoneel noodzakelijk maakt. Het planbureau gaat er hierbij van uit dat de overheid op lange termijn gedwongen is om haar ambtenaren marktconform te betalen. Als de overheid tekortverbetering nastreeft door een versoering van de sociale zekerheid verbetert het begrotingssaldo op termijn juist meer dan de *ex ante* verbetering door deze ingreep, dankzij een gunstig effect op het effectieve structurele arbeidsaanbod.

Streeft de overheid via verhoging van de inkomstenbelasting tekortverbetering na, dan is het uitverdieneffect op korte termijn relatief klein. Een verhoging van de inkomstenbelasting leidt op deze termijn namelijk niet tot een dienovereenkomstige afname van de particuliere consumptie, omdat de belastingplichtigen ook hun besparingen verminderen. Verhoogt de overheid de inkomstenbelasting met 1 procent van het bbp, dan verbetert het EMU-tekort volgens SAFFIER II in het eerste jaar met 0,9 procent van het bbp (het uitverdieneffect bedraagt in dit geval dus slechts 10 procent). Omdat een verhoging van de inkomstenbelasting een extra loonstijging uitlokt, en om die reden tot een stijging van de werkloosheid leidt, neemt het EMU-tekort in het vierde jaar echter nog maar met 0,5 procent van het bbp af (het uitverdieneffect bedraagt dan dus al 50 procent). Het uitverdieneffect loopt na het vierde jaar nog verder op; het ongunstige effect van de hogere lastendruk op het effectieve structurele arbeidsaanbod doet de werkgelegenheid en daarmee de productie geleidelijk verder afnemen.

Zijn de uitverdieneffecten op dit moment extra groot?

Het uitverdieneffect van tekortverbeterende maatregelen wordt met name bepaald door de mutatie van het bbp die daarvan het resultaat is. Deze mutatie hangt af van de uit de leerboeken economie welbekende multiplier. Wanneer de overheid tekortverbeterende maatregelen treft voor een bedrag van x procent van het bbp, dan is het effect op het bbp gelijk aan de multiplier maal het pakket saneringsmaatregelen in procenten van het bbp. Een multiplier van 1 wil dus zeggen dat tekortverbeterende maatregelen ten bedrage van 1 procent van het bbp een neerwaartse invloed op het bbp hebben van 1 procent. Het uitverdieneffect is vanzelfsprekend groter naarmate de multiplier een hogere waarde heeft. Blanchard en Leigh (2012) betogen dat

14 Zie voor SAFFIER II en een set daarop gebaseerde varianten: Centraal Planbureau (2010).

het streven van veel landen om de overheidsfinanciën te saneren de economische activiteit in het huidige tijdsgewricht meer schaadt dan onder 'normale' omstandigheden het geval is; de multiplier heeft volgens deze auteurs op dit moment dus een hogere waarde. Dit verklaart volgens hen waarom veel conjunctuurinstituten in de afgelopen jaren de economische groei hebben overschat.

Volgens de genoemde auteurs is de multiplier op dit moment onder andere extra groot, doordat het monetaire beleid erg ruim is. De officiële rente is in Europa en vooral in de Verenigde Staten al zo laag dat een verdere verlaging niet of nauwelijks mogelijk is. De tekortverbeterende maatregelen, waarvan wereldwijd sprake is, kunnen dus niet tot een verdere verlaging van de officiële rente leiden. De multiplier heeft om deze reden een hogere waarde dan anders het geval zou zijn.¹⁵

Het ongunstige effect van tekortverbeterende maatregelen op de economische activiteit pakt kleiner uit wanneer tekortverbetering vergezeld gaat van gunstige vertrouwenseffecten bij burgers en bedrijven. Een afname van het begrotingstekort kan bij burgers en bedrijven tot meer vertrouwen leiden, omdat zij zich realiseren dat dit betekent dat in de toekomst minder pijnlijke maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën gezond te maken. De invloed van gunstige vertrouwenseffecten is groter, naarmate meer gezinnen en bedrijven uitgaven kunnen doen door in te teren op hun vermogen of door het opnemen van krediet. Volgens Blanchard en Leigh zijn op dit moment minder gezinnen en bedrijven hiertoe in staat dan normaal gesproken het geval is. Hierbij speelt een rol dat de financiële instellingen uiterst terughoudend zijn bij het verlenen van krediet, omdat zij als uitvloeisel van het Basel-III-akkoord meer eigen vermogen (als percentage van het balanstotaal) moeten gaan aanhouden. Dit is de tweede reden waarom de multiplier op dit moment een relatief hoge waarde heeft.

Volgens de genoemde auteurs wijzen in de derde plaats verschillende studies erop dat de multiplier een hogere waarde heeft naarmate de economie zich in een dieper conjunctureel dal bevindt. De verklaring kan liggen in het gegeven dat lonen en prijzen minder flexibel zijn, naarmate de conjuncturele werkloosheid en de overcapaciteit van bedrijven groter zijn. Hierop wezen indertijd de aanhangers van de onevenwichtigheidsanalyse.¹⁶ Bij krapte op de arbeidsmarkt en overbezetting van de productiecapaciteit van bedrijven ruimen de lonen en de prijzen de markten volgens deze theoretici vrij snel. Ligt de werkloosheid ver boven de evenwichtswerkloosheid en de bezettingsgraad van de productiecapaciteit ver beneden de evenwichtswaarde, dan passen de lonen en de prijzen zich volgens deze analyse veel minder snel aan. De door saneringsmaatregelen op korte termijn veroorzaakte toename van werkloosheid en overcapaciteit wordt in dat geval dus minder snel ongedaan gemaakt door aanpassingen van lonen en prijzen.

Voor een open economie, zoals de Nederlandse, geldt nog een vierde argument voor een relatief grote waarde van de multiplier. Hebben de bedrijven in een open economie bij gebrek aan voldoende binnenlandse vraag te kampen met overcapaciteit, dan kunnen zij door extra aandacht aan buitenlandse markten te besteden – bijvoorbeeld door meer vertegenwoordigers naar het buitenland te sturen – proberen het productieverlies binnen de perken te houden. Een lage bezettingsgraad van de productiecapaciteit leidt om die reden tot een grotere uitvoer. Wan-

15 De multiplier waarmee Nederlandse beleidsmakers rekening moeten houden wordt niet door het monetaire beleid beïnvloed. Gegeven de relatief geringe omvang van onze economie is de invloed van het nationale begrotingsbeleid op het rentebeleid van de Europese Centrale Bank immers uiterst klein. Ook onder normale omstandigheden wordt het ongunstige effect dat budgettaire sanering op het bbp heeft dus niet gedrukt door een neerwaarts effect op de officiële rente.

16 Zie met name: Malinvaud (1977).

neer dit zogenoemde Zijlstra-effect optreedt, beperkt dit de ongunstige invloed van saneringsmaatregelen op de binnenlandse productie. Het feit dat ook elders in Europa de vraag op dit moment een stuk lager ligt dan het potentiële aanbod, maakt het voor ondernemingen echter lastiger om hun productie op deze manier op peil te houden. De multiplier heeft ook om deze reden een hogere waarde dan onder andere omstandigheden.

Tegenover de vier genoemde redenen voor een relatief hoge waarde van de multiplier staat dat veel landen op dit moment een relatief hoge overheidsschuld (als percentage van het bbp) hebben. Een hoge overheidsschuld kan een neerwaarts effect op de waarde van de multiplier hebben, omdat tekortreductie in zulke landen de rente op deze schuld kan verlagen, en daarmee tevens de rente op kredieten voor burgers en bedrijven. Voor landen waarvan de overheidsfinanciën ernstig zijn ontspoord, kan tekortreductie een aanzienlijk neerwaarts effect op de rente hebben. De multiplier kan voor deze landen dankzij dit effect een lage waarde hebben, mogelijk zelfs een negatieve. Nederland hoort vooralsnog niet tot deze categorie landen. Hoewel onze schuldquote in het recente verleden sterk is gestegen, is de rente op de overheidsschuld juist gedaald, doordat Nederland dienstdoet als vluchthaven voor kapitaal. Beleggers die de probleemlanden in de eurozone niet langer vertrouwen stallen hun vermogen in veilig geachte landen, zoals Duitsland en Nederland.

Is het begrotingsbeleid te restrictief?

Het voorafgaande betekent dat de tekortverbeterende maatregelen, die op dit moment worden genomen, de economie hoogstwaarschijnlijk meer schade dan onder normale omstandigheden het geval zou zijn. Dat maakt het extra wrang dat de jaren waarin de economie het veel beter deed niet zijn benut om het begrotingssaldo veel forser te verbeteren. Hieruit volgt echter niet dat Nederland er verstandig aan zou doen om de teugels bij het begrotingsbeleid te vieren. Ten eerste is de scherpe vertraging van de economische groei sinds 2009 voor een deel structureel van aard. Dus ontkomen beleidsmakers er niet aan om de tering naar de nering te zetten. Wanneer de overheid na 2009 geen maatregelen zou hebben getroffen om de overheidsfinanciën te saneren, dan zou ons land inmiddels met een enorm groot structureel begrotingstekort kampen. Het lijkt geen twijfel dat onze triple-A-status dan al lang verleden tijd zou zijn. Over de maatvoering bij het treffen van tekortverbeterende maatregelen vindt evenwel een levendig debat plaats. Voor de keuze van het kabinet om het begrotingstekort in 2014 terug te brengen tot 3 procent van het bbp of lager pleit dat ons land heeft ingestemd met de in Europees verband gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid. Nederland heeft – op goede gronden – erop aangedrongen dat andere EU-lidstaten zich aan de gemaakte afspraken houden, en het zou aan geloofwaardigheid verliezen wanneer we die afspraken zelf aan onze laars zouden lapen. Tegen deze keuze kan pleiten dat aanvullende maatregelen via hun negatieve invloed op de bestedingen het economische herstel vertragen.¹⁷

1.5 De economische crisis en de loonvorming

De grote economische problemen, waarmee ons land in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw worstelde, waren met name te wijten aan een bovenmatige loonontwikkeling. Die kwam niet uit de lucht vallen, maar was het gevolg van het in-

17 De afvaardiging van het IMF, die in maart de Nederlandse economie onder de loep nam, adviseert het kabinet om vast te houden aan de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord en geen aanvullende maatregelen te nemen. Volgens haar kan de Nederlandse overheid de onzekerheid verminderen door nieuwe ingrepen achterwege te laten. Zie: Internationaal Monetair Fonds (2013).

dertijd gevoerde economische beleid. De lonen gingen al in de jaren zestig van de vorige eeuw te snel omhoog. Hierbij speelde een rol dat de arbeidsmarkt via een te lang volgehouden centraal geleide loonpolitiek – die juist een zeer gematigde loonstijging als resultaat had – veel te krap was geworden. De krapte op de arbeidsmarkt nam in de jaren zestig bovendien toe door arbeidstijdverkorting – de invoering van de vrije zaterdag. De geleidelijke uitbouw van de sociale zekerheid, die vergezeld ging van een stijging van het relatieve peil van de uitkeringen, en een voortdurende stijging van de gemiddelde druk van belastingen en premies op het looninkomen, droegen eveneens bij aan de bovenmatige loonstijging.¹⁸ De sterke stijging van de reële arbeidskosten mergeelde indertijd via een ongunstig effect op de winstgevendheid de investeringen van bedrijven uit en stimuleerde ondernemers tegelijkertijd om kapitaalintensiever te gaan produceren. De aanhangers van de onevenwichtigheidsanalyse spraken van klassieke werkloosheid;¹⁹ er was meer dan voldoende effectieve vraag ten opzichte van de productiecapaciteit, maar toch was op de arbeidsmarkt sprake van een vraagtekort. In die omstandigheid paste een beleid van loonmatiging, om via herstel van de investeringsactiviteit en een grotere arbeidsintensiteit van de productie de stijging van de werkloosheid tot staan te brengen.

Nadat het kabinet en de sociale partners in 1982 het roer bij het economische beleid hadden omgegooid, klom Nederland langzaam maar zeker uit het economische dal. De betrachte loonmatiging viel in belangrijke mate toe te schrijven aan de inmiddels tot grote hoogte gestegen werkloosheid. Zij werd daarnaast mede mogelijk gemaakt door versobering van de sociale zekerheid en enige verlaging van de belastingen en premies op het looninkomen. Mogelijk speelde tevens een rol dat de Nederlandse vakbonden na 1982 meer belang gingen hechten aan een lage werkloosheid en een grotere bereidheid aan de dag legden om de werkloosheid binnen de perken te houden door de looneisen te matigen.

De economische crisis die vanaf 2009 ons land teistert heeft een andere achtergrond. De scherpe economische neergang in 2009 was het gevolg van een sterke daling van de effectieve vraag. De gevreesde keynesiaanse werkloosheid²⁰ bleef in eerste instantie goeddeels uit, want Nederlandse ondernemingen hielden overbodig geworden personeel langer vast dan waarop was gerekend (*labour hoarding*). Omdat herstel van de economie na 2009 achterwege bleef, is de werkloosheid inmiddels wel flink opgelopen en zit een verdere stijging in het vat. Sommigen menen dat in het huidige economische tijdsgewricht een versnelling van de loonontwikkeling een bijdrage zou kunnen leveren aan het gewenste economische herstel. Een extra loonronde levert in onze bijzonder open economie echter geen bijdrage aan het bestrijden van keynesiaanse werkloosheid, maar vergroot deze juist. Hogere lonen leiden weliswaar tot hogere consumptieve uitgaven, maar daar staat een ongunstig effect op het uitvoeroverschot tegenover, doordat Nederlandse bedrijven op zowel de buitenlandse als de binnenlandse markt verlies aan marktaandeel moeten incasseren. Een versnelling van de loonontwikkeling verlaagt volgens het model SAFFIER II per saldo de productie.²¹ Hogere lonen stimuleren ondernemingen bo-

18 De door de sterke loonstijging veroorzaakte toename van de werkloosheid maakte hogere belastingen en premies nodig voor de financiering van de sociale zekerheid. Omdat deze lastenverhoging de loonstijging verder aanwakkerde, was sprake van een zichzelf versterkend proces. Hierop hamerde indertijd onder anderen de dit jaar overleden hoogleraar Stevers (zie Stevers, 1979).

19 Malinvaud (1977).

20 Malinvaud spreekt van keynesiaanse werkloosheid wanneer er sprake is van een vraagtekort op zowel de goederenmarkt als de arbeidsmarkt.

21 Centraal Planbureau (2010), p. 80.

vendien om minder arbeidsintensief te produceren, zodat de werkgelegenheid nog meer onder druk komt te staan dan de productie.

Een hogere loonstijging in Nederland en Duitsland wordt ook wel aanbevolen, omdat die de landen in de Europese periferie in staat zou stellen om hun tekorten op de handelsbalans te verkleinen. Verbetering van de handelsbalans van de periferielanden is echter geen goed argument voor een hogere loonstijging in Noord-Europa.²² De exportpakketten van Nederland en Duitsland verschillen sterk van die van de periferielanden. De directe handelsstromen tussen Noord-Europa en de periferie zijn bovendien vrij klein. Volgens berekeningen op basis van het economische model NiGEM leidt een extra loonstijging van 1 procentpunt in Nederland en Duitsland zelfs tot een lichte verslechtering van de handelsbalans van de periferielanden. De vraag vanuit Noord-Europa naar goederen en diensten uit de periferie daalt namelijk. Door de hogere lonen stijgt in Nederland en Duitsland weliswaar de koopkracht van de werknemers, maar daar staat koopkrachtverlies tegenover van de mensen die hun baan verliezen, terwijl bovendien de investeringen dalen.

Belangrijker dan deze constatering is dat een hogere loonstijging niet zo maar uit de lucht komt vallen. De loonstijging is op langere termijn gelijk aan de som van de prijsstijging van de productie en de stijging van de arbeidsproductiviteit. Voor zover de prijsstijging van de consumptie gemiddeld niet verschilt van de prijsstijging van de productie,²³ is de reële loonstijging op den duur dus gelijk aan de groei van de arbeidsproductiviteit. De reële lonen kunnen uitsluitend tijdelijk sneller stijgen dan de arbeidsproductiviteit. Zo'n extra hoge reële loonstijging komt echter niet zo maar tot stand. De geschiedenis leert wanneer zo'n loonstijging uit de bus komt. Dat is onder andere het geval wanneer de arbeidsmarkt krap wordt via verkorting van de arbeidstijd. Een tijdelijke versnelling van de loonstijging valt ook te bereiken via verzwaring van de lastendruk op het arbeidsinkomen of verhoging van de uitkeringen bij werkloosheid. De loonstijging kan ten slotte ook tijdelijk versnellen wanneer de vakbonden zich militanter gaan opstellen bij de loononderhandelingen en meer belang gaan hechten aan een hoog loon, terwijl zij de hogere werkloosheid die daarvan het resultaat is voor lief nemen. In alle genoemde gevallen neemt het effectieve structurele arbeidsaanbod af en zal via een tijdelijke versnelling van de reële loonstijging de feitelijke productie in overeenstemming worden gebracht met de afgenomen structurele productie. Daar wordt de Nederlandse economie niet beter van. De lidstaten in Zuid-Europa profiteren waarschijnlijk evenmin, want wanneer de koopkrachtige vraag in ons land afneemt drukt dat ook de vraag naar goederen en diensten die uit deze landen worden geïmporteerd.

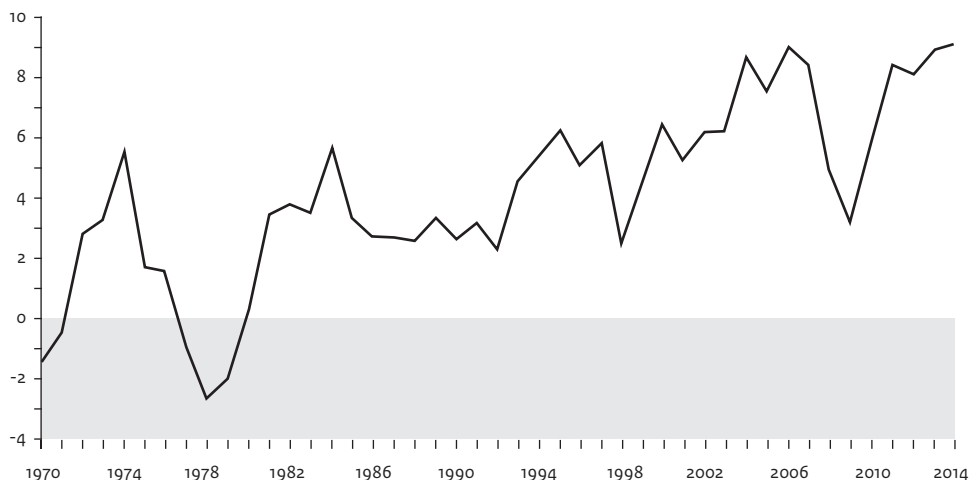
1.6 Het nationale spaaroverschot van Nederland

Nederland heeft al decennialang een nationaal spaaroverschot; de nationale besparingen overtreffen sinds 1980 onafgebroken de binnenlandse investeringen (zie figuur 1.3). Het nationale spaaroverschot is per definitie gelijk aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit laatste gaat vergezeld van een netto-uitstroom van kapitaal naar het buitenland; de besparingen die niet voor financiering van binnenlandse investeringen worden gebruikt komen op deze wijze beschikbaar voor investeringen en beleggingen in het buitenland.

²² De Nederlandsche Bank (2012).

²³ De prijsstijging van de consumptie ligt boven die van de productie, wanneer verhoging van de indirecte belastingen bijdraagt aan de prijsstijging van de consumptie en/of wanneer sprake is van een ruilvoetverlies in het internationale handelsverkeer.

Figuur 1.3 Het nationale spaaroverschot (in procenten van het bbp)



Bron: Centraal Planbureau (2013)

Herkomst van het nationale spaaroverschot

Het nationale spaaroverschot was in het recente verleden het resultaat van een aanzienlijk spaaroverschot van bedrijven (zie tabel 1.2). Dit is vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw geleidelijk aan sterk toegenomen, doordat de bedrijfsbesparingen sterker stegen dan de binnenlandse investeringen van bedrijven.²⁴ De investeringen van Nederlandse bedrijven in het buitenland namen sinds het begin van de jaren negentig juist relatief snel toe, wat waarschijnlijk valt te verklaren uit de internationalisering van het bedrijfsleven.^{25 26} De mogelijkheden voor buitenlandse investeringen zijn in deze periode steeds groter geworden, als gevolg van technologische ontwikkelingen (zoals in de ict), de liberalisatie van het kapitaalverkeer in de Europese Unie in 1990 en het verdwijnen van wisselkoersrisico door de komst van de euro in 1999.

De gezinnen droegen in het recente verleden niet of nauwelijks bij aan het nationale spaaroverschot, hoewel de omvangrijke verplichte pensioenbesparingen deel uitmaken van de gezinsbesparingen. Sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw zijn Nederlandse huishoudens zich dieper in hypotheekschulden gaan steken. Dat hing deels samen met stijgende huizenprijzen en de versoepeling van de hypotheekvoorwaarden. Die maakte het gemakkelijker om de overwaarde van de eigen woning te verzilveren. De consumptie kon zodoende meer toenemen dan het besteedbaar inkomen, waardoor de vrije gezinsbesparingen afnamen. Huishoudens gingen bovendien meer investeren in hun eigen woning. Het spaaroverschot van gezinnen

24 Het spaaroverschot van bedrijven is gevoelig voor fluctuaties in dividenduitkeringen. Niet aan beleggers uitgekeerde winsten van buitenlandse bedrijven blijven bij de bepaling van dit overschot namelijk buiten beschouwing, maar tellen mee als inkomen van de landen waar ze worden ingehouden. Om dezelfde reden is ook het spaaroverschot van gezinnen gevoelig voor schommelingen in dividenduitkeringen. Zie: De Nederlandsche Bank (2013).

25 De Nederlandsche Bank (2011).

26 Brievenbusfirma's, die om fiscale redenen winsten in Nederland laten neerslaan, dragen eveneens bij aan het spaaroverschot van bedrijven.

is dan ook gestaag afgenomen en schommelde in het eerste decennium van deze eeuw rond de nul. De geringe – vanaf 2002 zelfs negatieve – omvang van de vrije gezinsbesparingen hing tot voor kort mede samen met de fiscale behandeling van de eigen woning.²⁷ De fiscale subsidies voor het eigenwoningbezit ontmoedigden immers het aflossen van hypothecaire leningen, omdat de overheid gedurende dertig jaar de aftrek van betaalde rente over het volledige bedrag toestond.²⁸

De overheid leverde aan het nationale spaaroverschot in de jaren 2006-2008 wel een bijdrage, maar doet dat vanaf 2009 niet meer vanwege de verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van de kredietcrisis en de daarop volgende economische neergang.

Tabel 1.2 laat tevens de samenstellende delen van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zien. Dit surplus is het resultaat van een overschot op de handelsbalans; de totale export van goederen en diensten overtrof in de beschouwde periode de totale import van goederen en diensten aanzienlijk. Het saldo van de primaire inkomens leverde langdurig een bijdrage aan het overschot op de lopende rekening, maar dat was in de jaren 2008-2010 niet langer het geval; dit valt te verklaren uit een sterke stijging van betaalde lonen aan werknemers uit andere EU-landen (waaronder Polen) en een forse afname van de uit het buitenland ontvangen winsten. Het saldo van de secundaire inkomens is voor Nederland al decennia negatief; deze post bestaat onder andere uit de afdrachten van de overheid aan de Europese Unie en de inkomensoverdrachten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

De cijfers in tabel 1.2 hebben betrekking op de periode 2006-2011. Het nationale spaaroverschot stijgt in de projectie van het *Centraal Economisch Plan 2013* tot omstreeks 9 procent van het bbp in 2013 en 2014.

Tabel 1.2 Het nationale spaaroverschot van Nederland (in procenten van het bbp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nationaal spaaroverschot	9,0	8,4	4,7	3,2	5,1	8,3
Spaaroverschot bedrijven	9,5	8,9	4,7	7,3	9,5	11,7
Spaaroverschot gezinnen	-0,7	-0,5	-0,7	0,4	-0,3	0,6
Spaaroverschot overheid	0,2	0,1	0,7	-4,5	-4,2	-4,0
Saldo handelsbalans	7,7	8,2	8,3	7,0	8,2	8,9
Saldo primaire inkomens	2,7	1,7	-2,1	-2,4	-1,6	0,9
Saldo secundaire inkomens	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5

Bronnen: Centraal Bureau voor de Statistiek (2012)

27 De fiscale subsidies voor de eigen woning versterkten bovendien de prijsstijging van woningen en hadden ook om die reden een ongunstige invloed op de vrije gezinsbesparingen.

28 Het Centraal Planbureau (2013, p. 40) verwacht dat de vrije gezinsbesparingen, als percentage van het besteedbaar inkomen, in 2013 en 2014 herstellen en dat deze besparingen in 2014 positief zijn.

Macro-economische onevenwichtighedenprocedure

De eurocrisis heeft duidelijk gemaakt dat een langdurig groot tekort op de lopende rekening van een EU-lidstaat voor zowel de lidstaat zelf als de andere lidstaten grote negatieve effecten kan hebben. De Europese Commissie houdt daarom, in samenwerking met de Raad (van de Europese Unie), volgens een nieuwe Brusselse procedure het saldo op de lopende rekening van de EU-lidstaten in de gaten. Wanneer het tekort op de lopende rekening van een lidstaat boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt, kan de Raad – op aanbeveling van de Commissie – deze lidstaat corrigerende maatregelen aanbevelen, wanneer dit tekort als een schadelijke macro-economische onevenwichtigheid valt te kwalificeren. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer een diepte-analyse duidelijk maakt dat het geconstateerde tekort niet alleen voor de lidstaat zelf, maar ook voor de overige lidstaten nadelige effecten meebrengt.

De bedoelde macro-economische onevenwichtighedenprocedure heeft een discussie op gang gebracht over de vraag of ook een groot overschot op de lopende rekening onder omstandigheden het karakter van een schadelijke macro-economische onevenwichtigheid kan hebben. Voor Nederland is deze discussie – gelet op het voorafgaande – niet zonder betekenis. De Europese Commissie (2012) heeft in november vorig jaar vastgesteld dat voor Nederland geldt dat vier indicatoren voor het bestaan van een macro-economische onevenwichtigheid de desbetreffende drempelwaarde overschrijden. Het gaat daarbij behalve om het nationale spaaroverschot, om de krimp van het marktaandeel van de exportsector, de schuld van de particuliere sector en de overheidsschuld. De Commissie gaat via een diepte-analyse na wat de oorzaken van de geconstateerde overschrijdingen van drempelwaarden zijn en of *in casu* sprake is van onevenwichtigheden of schadelijke macro-economische onevenwichtigheden. Zij kan op basis van deze analyse beleidsaanbevelingen aan de Raad voorstellen.

Er zijn volgens mij goede argumenten voor de stelling dat het Nederlandse spaaroverschot niet als een macro-economische onevenwichtigheid valt te kwalificeren.²⁹ Dat neemt niet weg dat het interessant is om na te gaan of er beleidsinspanningen mogelijk zijn die dit spaaroverschot verminderen. Hierbij is een onderscheid mogelijk tussen inspanningen die de nationale besparingen verlagen en inspanningen die de binnenlandse investeringen verhogen.³⁰

Vermindering van de nationale besparingen

Ook al dragen de gezinnen niet of nauwelijks bij aan het nationale spaaroverschot, dat neemt niet weg dat zonder de collectieve gezinsbesparingen voor de aanvullende pensioenen het nationale spaaroverschot waarschijnlijk veel lager zou zijn. Gezinnen leggen via hun pensioenfondsen aanzienlijke bedragen opzij voor hun oude dag. Een groot deel van die bedragen wordt belegd of geïnvesteerd in het buitenland. Deze buitenlandse beleggingen en investeringen verruimen onze toekomstige consumptiemogelijkheden. Het is in de toekomst immers mogelijk om het buitenlandse bezit (inclusief de daarmee behaalde rendementen) te gebruiken

29 Zie: Donders (2011).

30 Sommige economen bepleiten een hogere loonstijging als instrument om het exportoverschot te verminderen (onderdeel 1.5). Zo zou volgens deze economen het nationale spaaroverschot eveneens kunnen worden verkleind.

om goederen en diensten in het buitenland te kopen.^{31 32} De pensioenbesparingen zijn daarmee van groot belang voor de inkomenspositie van de toekomstige ouderen. Dat neemt niet weg dat vermindering van deze besparingen het nationale spaaroverschot kan verkleinen. Werknemers worden in dat geval in staat gesteld om desgewenst meer te consumeren tijdens hun werkzame leven, maar moeten dan uiteraard wel genoegen nemen met minder consumptie na hun pensionering.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II kondigt twee maatregelen aan die de omvang van de collectieve pensioenbesparingen gaan beperken. De belangrijkste daarvan is dat de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw wordt versoberd door verlaging van de maximaal toegestane opbouwpercentages.^{33 34} Voor een pensioenregeling volgens het middelloonstelsel gaat het maximaal toegestane opbouwpercentage van 2,15 procent naar 1,75 procent per jaar. Bij het verlaagde opbouwpercentage kan na veertig jaar een pensioen uit de bus komen van 70 procent van het tijdens het actieve leven gemiddeld verdiende loon. Een pensioenregeling met een opbouwpercentage van 2,15 procent biedt na veertig jaar uitzicht op een pensioen van 86 procent van het gemiddeld verdiende loon. Deze maatregel leidt voor de deelnemers aan pensioenregelingen tot een daling van hun pensioen met maximaal 23 procent.³⁵ De mate waarin de collectieve pensioenbesparingen door deze maatregel afnemen valt lastig te voorspellen, want er moet worden afgewacht tot welke aanpassingen van de pensioenregelingen fondsbestuurders zullen besluiten. Gevolg van deze maatregel is waarschijnlijk dat de pensioenpremies omlaaggaan en dat om die reden de particuliere consumptie omhoog kan. De mate waarin dit gebeurt is geringer, naarmate mensen zich beter realiseren dat de afgenomen verplichte pensioenbesparingen hun toekomstige pensioeninkomen verlagen, en zij daarom hun vrijwillige besparingen opvoeren. En tegenover de hogere particuliere consumptie vanwege de lagere pensioenpremies staat vanzelfsprekend een geringere particuliere consumptie in de toekomst, doordat de pensioenen dan lager zijn (niet alleen door minder inleg van premies, maar ook door de geringere fiscale subsidies voor pensioenbesparingen).

Voor zover werknemers de pensioenpremies als onderdeel van de wig beschouwen, is bij de aangekondigde versobering van pensioenregelingen sprake van een gunstig effect op het effectieve arbeidsaanbod en daarmee op het structurele bbp. Wanneer pensioenpremies actuariael fair zijn, is het echter heel wel mogelijk dat werknemers de premies als onderdeel van hun ar-

31 De pensioenfondsen hebben een aanzienlijk deel van hun vermogen in het buitenland belegd. Het totale netto buitenlands actief van Nederland ontwikkelde zich in het verleden overigens veel minder gunstig dan op grond van de gerealiseerde overschotten op de lopende rekening zou mogen worden verwacht (Boonstra, 2008). De verklaring schuilt voor een deel in de koersstijging van de gulden respectievelijk de euro. Binnenlandse beleggers en investeerders blijken in het buitenland bovendien gemiddeld een lager rendement te realiseren dan buitenlandse beleggers en investeerders gemiddeld in Nederland boeken. De netto vermogenspositie van ons land was in 2011 gelijk aan 34 procent van het bbp (Centraal Planbureau, 2013, p. 55).

32 Wanneer pensioenbesparingen tot een hogere kapitaalintensiteit van de productie in eigen land leiden, kunnen zij de consumptiemogelijkheden in de toekomst eveneens vergroten. Gegeven de grote internationale mobiliteit van kapitaal heeft de omvang van onze nationale besparingen echter nauwelijks invloed op de kapitaalintensiteit van de productie in Nederland.

33 Tweede Kamer (2012-2013), p. 10.

34 Het regeerakkoord kondigt tevens aan dat met het inkomen boven € 100.000 niet langer fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd.

35 Het genoemde effect is een maximum. Pensioenfondsen passen namelijk niet allemaal het maximale opbouwpercentage toe. Voor verzekerden met opgebouwde rechten geldt het lagere opbouwpercentage bovendien slechts voor een deel van de periode waarin zij hun pensioen opbouwen.

beidsvoorwaarden beschouwen. In dat geval blijft een effect op het structurele bbp achterwege.

De versoering van de fiscale begunstiging van pensioenbesparingen leidt op korte termijn tot hogere belastinginkomsten voor de overheid en vermindert daarmee het begrotingstekort. Hier staat wel tegenover dat de overheid in de toekomst op minder belastingen en premies uit de collectief gefinancierde aanvullende pensioenen mag rekenen. De extra overheidsinkomsten die op korte termijn zijn te verwachten, gaan dus voor een deel ten koste van de overheidsinkomsten in de toekomst.

Aan het voorafgaande moet worden toegevoegd dat de wijzigingen bij de fiscale behandeling van de eigen woning de besparingen van gezinnen juist stimuleren. Deze wijzigingen zullen het nationale spaaroverschot van Nederland dan ook – op zich beschouwd – vergroten. De Europese Commissie zal hierin overigens geen aanleiding zien om deze aanpassingen af te wijzen, want zij maakt zich zorgen over de grote omvang van de particuliere schulden in Nederland.³⁶

Verhoging van de binnenlandse investeringen

Een groot nationaal spaaroverschot kan erop wijzen dat het investeringsklimaat in eigen land onvoldoende aantrekkelijk is. Het ligt immers voor de hand dat ondernemingen een groter deel van hun investeringen over de grens doen naarmate investeringen in het buitenland een aantrekkelijker alternatief zijn voor investeringen binnen de landsgrenzen. Mocht een land een slecht investeringsklimaat hebben, dan liggen inspanningen voor de hand om dat klimaat te verbeteren. Zulke inspanningen kunnen de welvaart van het land verhogen, want een grotere investeringsactiviteit maakt een hogere arbeidsproductiviteit mogelijk. Er zijn echter geen aanwijzingen dat er iets mis is met het Nederlandse investeringsklimaat. Integendeel, Nederland scoort in dit opzicht doorgaans zeer goed op gangbare internationale ranglijsten. In het voorafgaande is er al op gewezen dat de forse omvang van de investeringen in het buitenland waarschijnlijk samenhangt met de internationalisering van het bedrijfsleven sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw.

Niet alleen de bedrijfsinvesteringen leggen gewicht in de schaal. Een daling van het nationale spaaroverschot valt ook te bereiken door de overheidsinvesteringen op te voeren, zonder dat hiervoor op de begroting ruimte wordt gemaakt via bezuinigingen op consumptieve uitgaven of door de belastingen te verhogen. Een en ander impliceert echter een hoger begrotingstekort, en dat tekort moet nu juist worden verminderd.

Op korte termijn kan wel extra ruimte voor de overheidsinvesteringen worden geschapen door voor de financiering van sommige investeringen een beroep te doen op publiek-private samenwerking (PPS). Wanneer de private sector overheidsinvesteringen financiert, belast niet de initiële investering het begrotingstekort volgens de in Europa gehanteerde definitie, maar de vergoedingen die de overheid tijdens de levensduur van het gebouw of de infrastructurele voorziening in kwestie aan de particuliere sector verschuldigd is.³⁷ Het hanteren van PPS-constructies om overheidsinvesteringen te realiseren, verdient echter uitsluitend aanbeveling wanneer dat duidelijke voordelen biedt in vergelijking met financiering door de overheid. Die voordelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit efficiëntiewinsten die door inschakeling van de parti-

36 Het valt evenmin te verwachten dat de Commissie van oordeel zal zijn dat Nederland er verstandig aan doet om het nationale spaaroverschot te bestrijden via een hoger begrotingstekort. Ook de overheids-schuld overschrijdt immers de desbetreffende drempelwaarde. De Commissie zal bovendien vermoedelijk wensen dat ons land de afspraken over het begrotingsbeleid nakomt.

37 Zie ook onderdeel 2.7 en onderdeel 4.6.

culiere sector mogelijk zijn. Wanneer een gebouw via een PPS-constructie tot stand komt, is bijvoorbeeld efficiëntiewinst mogelijk wanneer de particuliere sector tijdens de bouwfase van het project zich extra inspant om de onderhoudskosten tijdens de levensduur van het gebouw binnen de perken te houden.

1.7 Tot slot

De Nederlandse economie kromp in de periode 2009-2012 in totaal met ruim 2 procent en het planbureau voorspelt voor 2013 en 2014 een cumulatieve economische groei van slechts ½ procent. Aan deze misère liggen hoofdzakelijk drie oorzaken ten grondslag. De uit Amerika overgewaaid kredietcrisis en aangescherpte kapitaaleisen noodzakten financiële instellingen wereldwijd om de kredietkraan dicht te draaien, Europese beleidsmakers zijn vanwege de schulden crisis genoodzaakt om de bestedingen af te knippen en Nederlandse consumenten zijn extra terughoudend om geld te spenderen, omdat de woning van veel huishoudens 'onder water' staat.

De voorjaarsramingen van het CPB brachten slecht nieuws voor het kabinet. Willen de bewindslieden het begrotingstekort in 2014 verlagen tot de 'Brusselse' plafondwaarde of lager, dan zijn aanvullende tekortverbeterende maatregelen nodig. De saneringsmaatregelen die overheden op dit moment wereldwijd nemen, schaden de economische groei waarschijnlijk meer dan onder 'normale' omstandigheden het geval zou zijn. Beleidsmakers betalen daarmee een extra hoge prijs voor het te ruime begrotingsbeleid in de jaren van voorspoed.

De Nederlandse economie doet het op dit moment in Europees perspectief niet goed. Het vertrouwen van producenten en vooral consumenten lijkt de afgelopen jaren echter sterker te zijn gedaald dan de feiten rechtvaardigen. Tegenover de forse overheidsschuld en de hoge woningschuld van huishoudens staat een aanzienlijk vermogen van pensioenfondsen. Dankzij de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen is Nederland beter op de vergrijzing voorbereid dan veel andere landen. Ons land beschikt bovendien over een aantrekkelijk investeringsklimaat. Zo is sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw een sterk punt van onze economie dat de lonen zich vrij snel aan gewijzigde omstandigheden aanpassen. Al laat een stevig herstel vooralsnog op zich wachten, de vooruitzichten voor onze economie zijn op langere termijn dus niet ongunstig.

Literatuur

- Blanchard, Olivier, en Daniel Leigh (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper 13/1, Washington: Internationaal Monetair Fonds
- Boonstra, Wim (2008), *De betalingsbalans en de externe vermogenspositie. Over zwarte gaten, zwarte materie en goede statistieken*, Amsterdam: VU Uitgeverij
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012), *Nationale Rekeningen 2011*, Den Haag: CBS
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, CPB Bijzondere Publicatie 85, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010), *SAFFIER II. 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012a), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/1, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012b), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2012c), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- De Nederlandsche Bank (2011), *Nederlands overschot op de lopende rekening hangt samen met spaaroverschot bedrijven*, *DNBulletin*, 20 april (zie: www.dnb.nl)
- De Nederlandsche Bank (2012), *Noord-Europese loonimpuls draagt niet bij aan herstel van handelsbalans periferielanden*, *DNBulletin*, 15 augustus (zie: www.dnb.nl)
- De Nederlandsche Bank (2013), *Nederlands lopende rekeningoverschot gevoelig voor dividenduitkeringen*, *DNBulletin*, 12 februari, (zie: www.dnb.nl)
- Donders, J.H.M. (2012), *Het nationale spaaroverschot van Nederland*, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 44(1), 2-14
- Europese Commissie (2012), *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. The Alert Mechanism Report 2013*, COM(2012) 751, Brussel: EC
- Ewijk, Casper van, en Coen Teulings (2009), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Internationaal Monetair Fonds (2013), *The Netherlands – 2013 article IV consultation. Concluding statement of the IMF mission*, 19 maart (zie: www.imf.org)
- Kranendonk, Henk, Jasper de Jong, en Johan Verbruggen (2009), *Trefzekerheid CPB-prognoses 1971-2007*, CPB Document 178, Den Haag: Centraal Planbureau
- Malinvaud, E. (1977), *The theory of unemployment reconsidered*, Oxford: Basil Blackwell
- Reinhart, Carmen M., en Kenneth S. Rogoff (2009), *The aftermath of financial crises*, *American Economic Review*, American Economic Association, 99(2), 466-472
- Stevens, Th.A. (1979), *Na prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.
- Tweede Kamer (2012-2013), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15

Overheidsfinanciën en sociale zekerheid

C.A. de Kam

2.1 Triple dip

In het derde kwartaal van 2012 belandt Nederland voor de derde keer sinds het uitbreken van de kredietcrisis in een recessie. Deze *triple dip* binnen een tijdsbestek van vier jaar maakt het voor beleidsmakers zwaar om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Ondanks al eerder getroffen maatregelen om het tekort op de overheidsbegroting terug te dringen, blijft dit zonder nieuwe ingrepen in 2013 en 2014 hoger, dan waartoe Nederland zich jegens de Europese autoriteiten heeft verbonden. Bovendien hapert de verbetering van het structurele tekort – dit is het voor de invloed van de stand van de conjunctuur en incidentele factoren geschoonde tekort –, terwijl dit volgens de met ‘Brussel’ gemaakte begrotingsafspraken op middellange termijn juist stapsgewijs moet zijn weggewerkt. Nieuwe bezuinigingen en lastenverzwaringen zijn daarom op til.

Particuliere huishoudens, de leiding van ondernemingen en onderling kibbelende politici zien reikhalzend uit naar een duidelijke opleving van de economische bedrijvigheid. Daarbij staat wel vast, dat het hersteltempo van de vaderlandse economie afhangt van de ontwikkeling van de buitenlandse vraag naar in Nederland voortgebrachte goederen en diensten. Op zich is dat niets nieuws. Na elke recessie pleegt een toenemende export onze middelgrote open economie uit het dal te trekken. Maar zelden deed zich in het verleden de situatie voor dat van de gezamenlijke binnenlandse bestedingen twee jaar achtereen geen enkele positieve impuls uitgaat (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Bestedingen in de Nederlandse economie^a

	Aandeel in 2012 (procenten)	Bijdrage aan de bbp-groei ^b			
		2011	2012	2013	2014
Uitvoer	41	0,7	0,2	$\frac{1}{2}$	1
Consumptie huishoudens	32	-0,2	-0,5	$-\frac{1}{2}$	0
Overheidsbestedingen	18	-0,1	-0,0	0	0
Investeringen in woningen	4	0,2	-0,4	$-\frac{1}{4}$	0
Bruto bedrijfsinvesteringen	5	0,4	-0,2	0	0
		—	—	—	—
Binnenlandse productie		1,0	-0,9	$-\frac{1}{2}$	1

a Na correctie voor de finale en de gecumuleerde intermediaire invoer.

b In procentpunten.

Bron: Centraal Planbureau (2013), p. 33

De particuliere consumptie staat aanhoudend onder druk, doordat het reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen al jarenlang krimpt. De oorzaken zijn bekend. De koopkracht van de meeste werknemers daalt, doordat de consumptieprijzen op dit moment sneller stijgen dan de nominale contractlonen. De snel groeiende groep mensen zonder baan moet van minder zien rond te komen. Pensioenuitkeringen worden veelal (opnieuw) niet geïndexeerd. In april 2013 zien bijna zeventig pensioenfondsen zich zelfs gedwongen om de aanspraken van hun deelnemers 'af te stempelen'. Daar komt het negatieve vermogenseffect van dalende huizenprijzen overheen. Eerst voor 2014 voorziet het Centraal Planbureau (CPB) weer een – uiterst bescheiden – toename van de gezinsconsumptie.

De krimp van de overheidsbestedingen is het gevolg van in gang gezette bezuinigingsmaatregelen, waarvan de invloed gedeeltelijk wordt geneutraliseerd door de voortgaande stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven.

De investeringen in de woningbouw vallen scherp terug, als gevolg van het geringe vertrouwen van gezinshuishoudens en door twee belastingmaatregelen van het kabinet-Rutte II. Het gaat in de eerste plaats om de invoering van de verhuurderheffing, die in de praktijk vrijwel uitsluitend door de woningcorporaties zal worden afgedragen. De beoogde opbrengst – voor 2017 geraamd op 1,7 mld euro – holt het investeringspotentieel van de sociale verhuurders uit.¹ Een tweede voor de woningmarkt funeste maatregel betreft de eis dat nieuwe woninghypotheken binnen dertig jaar annuïtair worden afgelost. Het woonakkoord,² dat half februari 2013 ook de instemming van drie oppositiepartijen krijgt, biedt enig soelaas. Maar door een aangescherpte gedragscode en omdat zij hun eigen vermogen willen versterken (als percentage van het balanstotaal), zijn de banken minder scheutig bij het verlenen van hypotheekkrediet.

De investeringen van bedrijven trekken ook volgend jaar slechts mondjesmaat aan, door negatieve sentimenten bij veel ondernemers.

Al met al, en ondanks een voorzien beginnend herstel in de tweede helft van dit jaar, is de binnenlandse productie in 2013 door 'overloopeffecten' gemiddeld lager dan in 2012. Eerst komend jaar groeit de economie naar verwachting ook weer op jaarbasis, zij het met slechts 1 procent. In 2014 is de economie terug op het niveau van 2010, maar nog altijd ruim 1,5 procent onder het niveau van 2008.³ Zoals gezegd, dragen in deze raming van het Centraal Planbureau (CPB) onze uitvoerprestaties het komende voorzichtige herstel. Circa driekwart van onze export gaat naar landen in Europa waar de bedrijvigheid – vooral door het alom gevoerde restrictieve begrotingsbeleid – op het ogenblik vrijwel stagneert of afneemt. Onduidelijk is in hoeverre de bij de beleidsvoorbereiding gebruikte macro-economische modellen deze nogal uitzonderlijke situatie adequaat representeren. De raming van de economische ontwikkeling in 2013 en 2014 kent om deze reden een nog grotere onzekerheidsmarge dan gebruikelijk is.

2.2 De houdgreep van Europa

De laatste jaren verliest de Nederlandse begrotingswetgever zienderogen autonomie. Voorbereiding van de begroting en beoordeling van de stand van de overheidsfinanciën draaien mee

1 Daar staat tegenover dat verhuurders de huren van zogeheten 'scheefwoners' de komende jaren extra mogen verhogen. Volgens de minister van Wonen en Rijksdienst is de te verwachten hogere huur-opbrengst vanaf 2017 voldoende om de heffing te kunnen betalen. Corporatiekoepel Aedes betwist dit oordeel, op basis van in zijn opdracht uitgevoerd onderzoek (Conijn en Achterveld, 2013). Meer over de verhuurderheffing in de onderdelen 2.6, 9.5 en 11.10.

2 Tweede Kamer (2012-2013a).

3 Centraal Planbureau (2013), p. 32.

in de carrousel van het Europese semester. Dit is een elk kalenderjaar terugkerende periode van in totaal zes maanden, die is bedoeld voor de coördinatie van het macro-economische, begrotings- en structuurbeleid van de lidstaten van de Europese Unie. Deze dwingend aan de lidstaten opgelegde procedure wordt dit jaar voor de derde keer gevolgd. Zij start met de publicatie van de *Annual Growth Survey* van de Europese Commissie (EC) in januari. Dit overzicht bevat de prioriteiten van de Unie voor meer economische groei en banen. In maart geeft de Europese Raad⁴ op basis van deze prioriteiten de richting aan, die nationale beleidsmakers dienen te volgen.

Uiterlijk 30 april van elk kalenderjaar moeten de lidstaten vervolgens aan de Commissie rapport uitbrengen over de stand van zaken. In het geval van Nederland gaat het vanaf vorig jaar om twee afzonderlijke, elkaar deels overlappende rapportages. Het *Stabiliteitsprogramma* concentreert zich op de vooruitzichten voor de economie, de uitvoering van de begroting en de aanpak van het begrotingstekort en de overheidsschuld.⁵ Het *Nationaal Hervormingsprogramma* gaat in op de inspanningen die worden verricht om de hoofddoelen van de Europa-2020-strategie te realiseren.⁶ Bij de beoordeling van beide rapportages kan de 'begrotingstaar', eurocommissaris Rehn, sinds kort gebruikmaken van de bevindingen van een permanent in Den Haag gevestigde waarnemer, de *European Semester Officer*.⁷

Eind mei velt de Commissie een oordeel over de ingediende programma's en doet zij per land specifieke aanbevelingen voor begroting en economie.⁸ De Europese Raad bespreekt deze aanbevelingen en neemt die in het begin van de zomer formeel aan. Te verwachten valt dat de Commissie de komende jaren steeds meer op haar strepen gaat staan, juist wanneer gemaakte begrotingsafspraken niet worden nagekomen en zeker wanneer landen zijn aangewezen op noodhulp.

Het Europese semester vormt in april 2012, samen met de op dat moment al sterk verslechterde vooruitzichten voor de openbare financiën, de directe aanleiding voor de val van het kabinet-Rutte I, omdat de Partij Voor de Vrijheid weigert gedoogsteun te geven aan omvangrijke, aanvullende tekortverbeterende maatregelen die nodig zijn om eerder gedane toezeggingen aan Brussel gestand te doen. Vervolgens ziet in ijltempo het *Begrotingsakkoord 2013* het licht. Eind februari 2013 komt vast te staan dat Nederland, zonder nadere ingrepen, zowel in 2013 als in 2014 de afgesproken tekortdoelstelling opnieuw gaat missen.⁹

In combinatie verstoren de langdurige nasleep van de economische crisis en de houdgreep van Brussel de bestuurlijke rust bij de besluitvorming over de begroting. Volgens begrotingsregel 4 besluit het kabinet op één moment in het voorjaar over de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het komende begrotingsjaar.¹⁰ Na de derde dinsdag in september kan de volksvertegenwoordiging zich vervolgens over het voorgenomen

4 De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie.

5 Bij het afsluiten van de tekst (op 24 maart 2013) was het *Stabiliteitsprogramma 2013* nog niet beschikbaar. Zie voor het *Stabiliteitsprogramma Nederland april 2012 actualisatie*: Ministerie van Financiën (2012).

6 Bij het afsluiten van de tekst was het *Nationaal Hervormingsprogramma 2013* nog niet beschikbaar. Zie voor het *Nationaal Hervormingsprogramma 2012 Nederland*: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012).

7 Zo'n waarnemer is inmiddels aangesteld in elk van de lidstaten. Griekenland, Ierland en Portugal krijgen echter geen begrotingscontroleur, want deze landen staan al onder permanent toezicht.

8 Bij het afsluiten van de tekst was de beoordeling over de in 2012 ingediende programma's de meest actuele. Zie: Europese Commissie (2012).

9 Zie onderdeel 2.3.

10 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 13.

budgettaire beleid uitspreken. In feite is het besluitvormingsmoment over de begroting voor het daaropvolgende jaar als gevolg van het Europese semester met anderhalve maand vervroegd. Bovendien is de derde dinsdag niet langer het moment waarop de volksvertegenwoordiging de begrotingsvoorstellen nog naar believen kan amenderen. Het valt te begrijpen dat de Raad van State concludeerde dat de behandeling van de begrotingswetten en het belastingplan (in het najaar) meer het karakter heeft gekregen van de uitwerking en formalisering van al eerder jegens de Europese Commissie vastgelegde afspraken. Daarom wierp dit Hoge College de vraag op of het gehele proces van besluitvorming over de rijksbegroting niet in de tijd naar voren moet worden gehaald, opdat het parlement niet te veel van zijn invloed op de vaststelling van de begroting verliest.¹¹ Het kabinet deelt deze visie niet.¹² Mijns inziens terecht, omdat het parlement in de praktijk vooraf wordt gesondeerd over aanpassingen van het in het regeerakkoord uitgestippelde budgettaire beleid, met name wanneer het gaat om tussentijdse aanvullende begrotingsakkoorden.

De Commissie adviseert, zo bleek, ook over het economische beleid van de lidstaten. Die slaan dergelijke adviezen in voorkomende gevallen in de wind.¹³ Ook hier geldt dat de druk van de Commissie in de komende jaren waarschijnlijk gaat toenemen. Binnenkort wordt het *two pack* van kracht, twee verordeningen die beogen het economische bestuur in de eurozone verder te versterken. Te beginnen in 2014 zullen eurolanden hun ontwerpbegroting voor het daaropvolgende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie moeten voorleggen. Die onderzoekt of de begroting strookt met de gestelde eisen. Zo niet, dan mag de Commissie aanbevelingen voor verbetering doen, voordat nationale parlementen de begroting vaststellen. Die aanbevelingen zijn op zich niet bindend, maar de Commissie kan de positie van nalatige landen agenderen bij het beraad van de eurogroep. Landen met grote budgettaire problemen komen onder verscherpt toezicht te staan. De Commissie kan zulke landen uiteindelijk dwingen om te bezuinigen en te hervormen.

Later dit jaar komt de Commissie waarschijnlijk met nadere voorstellen om het economisch bestuur van de eurozone te versterken. Het gaat in het bijzonder om de verplichte coördinatie vooraf van grote hervormingen met grensoverschrijdende externe effecten. Deze formulering biedt eurocraten in Brussel een handvat om zich desgewenst met bijna elke aanpassing van bestaande regelgeving te bemoeien. Brede terreinen van overheidsbeleid – zoals gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting en pensioenverzekeringen – hebben immers altijd wel dwarsverbindingen met buiten ons land gevestigde producenten¹⁴ en consumenten.¹⁵

De geschetste gang van zaken loopt samen met groeiende euroscepsis bij een aanzienlijk deel van het electoraat, hier en elders in Europa. Toenemende bemoeienis van de Unie met een steeds groter aantal beleidsterreinen raakt inmiddels het hart van de nationale verzorgingsstaat en zou die scepsis verder (kunnen) voeden. Activistische ‘federalisten’ lopen het risico dat hun streven uitmondt in een opstand van de burgers, die zich in meerderheid vooral regionaal of

11 Eerste Kamer (2012-2013), p. 14.

12 Tweede Kamer (2012-2013c), p. 10.

13 In 2011 beval de Commissie voor Nederland de invoering van rekeningrijden aan. Daarvan is niets terechtgekomen. In 2012 drong de commissie aan op hervorming van de Nederlandse woningmarkt. Het is de vraag of de zeer beperkte aanpak van de hypotheekrenteaftrek in het nu geldende regeerakkoord in de ogen van Brussel voldoende is.

14 Zoals verzekeraars en partijen in de onroerendgoedhandel.

15 Zoals zorgverzekerden en patiënten die met een buitenlandse aanbieder in zee willen, en studenten die in een andere lidstaat een opleiding willen volgen.

nationaal thuis voelen en die weinig warme gevoelens koesteren voor het technocratische project Europa. Breed gevoelde weerstand onder Europese burgers in het noorden van de Unie tegen blijvend omvangrijke overdrachten ten gunste van het zuiden passen in dit raam. Overdrachten die volgens de meeste waarnemers essentieel zijn, wil de eurozone uiteindelijk overleven.¹⁶

2.3 Drie grote operaties en een halfbakken akkoord

De tegenzittende conjunctuur raakt het overheidsbudget gevoelig. De belastingontvangsten staan onder druk, terwijl de collectieve uitgaven – zoals die voor uitkeringen aan werklozen en inkomensafhankelijke toeslagen – oplopen. Daar komt bij dat een aantal landen, waaronder Nederland, in het jongste verleden veel geld heeft moeten lenen om de financiële sector te ondersteunen. Schuld en begrotingssaldo van de overheid worden doorgaans gerelateerd aan de omvang van de economie. Het negatieve noemereffect van een slechts traag toenemend nominaal bruto binnenlands product (bbp) draagt bij aan het verslechterde beeld van de overheidsfinanciën, en dan met name aan de stijging van de schuldquote.

Vlak voor de kredietcrisis uitbrak voldeed Nederland ruimschoots aan twee criteria uit het Stabiliteits- en Groeipact. De EMU-schuld (verder: de overheidsschuld) bedroeg in 2007 niet meer dan 45 procent bbp.¹⁷ Het EMU-saldo van uitgaven en ontvangsten van de overheid (verder: het begrotingssaldo) werd dat jaar met zwarte cijfers geschreven. Dit jaar staat de schuldquote 14 procentpunt boven de volgens de Europese verdragsregels maximaal toegestane 60 procent bbp. Afgaande op de analyse van de financiële gevolgen van het regeerakkoord zou het begrotingstekort dit jaar dalen tot iets beneden 3 procent bbp. Daarmee zou een toezegging aan de Europese Commissie zijn nagekomen dat Nederland het tekort dit jaar terugdringt tot of tot beneden deze tekortnorm uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Om het zover te laten komen, voorzag het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I al in een pakket tekortverbeterende maatregelen tot een bedrag van meer dan 19 mld euro. Dit bestond voor ruim twee derde uit (netto) ombuigingen en voor bijna een derde uit (netto) lastenverzwaringen (tabel 2.2). In het voorjaar van 2012 komt vast te staan dat dit pakket onvoldoende is om de eerdere toezegging aan de Europese Commissie gestand te kunnen doen. De regeringspartijen VVD en CDA weten – na zich zeven weken voortslepende onderhandelingen – met gedoogpartner PVV uiteindelijk geen overeenstemming te bereiken over verdergaande tekortverbeterende maatregelen – vervat in het zogenoemde ‘Catshuispakket’. In een analyse van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I is destijds nadrukkelijk gewezen op de grote budgettaire risico’s die met de gedoogconstructie samenhangen, omdat de PVV zich in 2010 alleen verbond aan de destijds expliciet in het financieel kader bij het regeerakkoord benoemde maatregelen.¹⁸

Daarop dient het kabinet-Rutte I eind april 2012 zijn ontslag in, hoewel dat staatsrechtelijk niet geboden is. Vervolgens sluit het demissionaire kabinet in ijltempo een akkoord met D66, GroenLinks en de ChristenUnie om het begrotingstekort terug te drukken tot 3 procent bbp of lager. Dit *Begrotingsakkoord 2013* uit mei 2012 omvat een set maatregelen ter grootte van 9 mld euro. Het bestaat voor het overgrote deel uit lastenverzwaringen (tabel 2.2).

Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer sluiten VVD en PvdA hun regeerakkoord *Bruggen slaan*. Hierin worden sommige maatregelen uit het *Begrotingsakkoord 2013* teruggenomen, zoals

16 Zie onderdeel 6.4.

17 EMU = Economische en Monetaire Unie. De EMU-schuld en het EMU-saldo van de overheid worden bepaald met inachtneming van de voorschriften van het *Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Economische Unie*.

18 De Kam (2011), p. 71.

de aangekondigde belastingheffing over de reiskostenvergoeding voor werknemers – de ‘forensentaks’ (1,8 mld euro). Het fundament onder het kabinet-Rutte II voorziet nogmaals in netto 15 mld euro aan tekortverbeterende maatregelen. Zij bestaan ditmaal voor twee derde uit ombuigingen.¹⁹ Aldus vestigt de volksvertegenwoordiging in de loop van 2012 een record: binnen twee jaar fiatteert het parlement drie grote budgettaire operaties. De bezuinigingen en lastenverzwaringen, die daarvan deel uitmaken, tellen op tot (netto) 43 mld euro, of 7 procent bbp (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Tekortverbeterende maatregelen (mld euro)^a

	Bezuinigingen	Lastenverzwaring	Totaal
Eerste kabinet-Rutte (oktober 2010)	13	7	19
Begrotingsakkoord 2013 (mei 2012)	2	7	9
Tweede kabinet-Rutte (oktober 2012)	10	5	15
	—	—	—
Totaal	25	19	43

a Bedragen in 2017 (cumulatief), in prijzen van 2012. De onderdelen tellen niet altijd op door afrondingen. Exclusief het voorlopige pakket van 1 maart 2013.

Bron: Suyker (2013a), p. 3

Vervolgens rekent het CPB eind februari 2013 voor dat de tekortdoelstelling zonder nadere maatregelen opnieuw niet wordt gehaald. Het tekort voor 2013 wordt becijferd op 3,3 procent bbp. Voor politici in Den Haag is dit een bittere pil om te slikken. Drie maanden eerder gaf een doorrekening van het regeerakkoord nog aan dat het tekort dit jaar zou dalen tot 2,6 procent bbp. De nu aan het licht gekomen tegenvaller van 0,7 procent bbp is helemaal te wijten aan de uitgaven, die bij nader inzien 0,9 procent bbp hoger uitkomen. Het peil van de collectieve lasten valt 0,3 procent bbp lager uit. De totale schade voor de schatkist van 1,2 procent bbp wordt evenwel voor de helft goedge maakt door hogere ontvangsten uit hoofde van de niet-belastingmiddelen (tabel 2.3).

19 De begrippen ‘bezuiniging’ en ‘ombuiging’ worden in dit hoofdstuk als synoniemen gebruikt. Een striktere interpretatie is dat een bezuinigingsmaatregel tot gevolg heeft dat minder middelen voor een bepaalde bestemming beschikbaar zijn, terwijl bij een ombuiging een deel van de uitgavengroei (bij ongewijzigd voortgezet beleid) wordt geschrapt; dus: minder meer.

Tabel 2.3 Kerncijfers overheidsfinanciën

	2011	2012	2013		2017 ^a
			CEP	Regeer- akkoord	
Bruto collectieve uitgaven	49,8	50,1	50,3	49,4	47,7
Collectieve lasten	38,4	38,8	39,9	40,2	40,5
Niet-belastingmiddelen	6,9	7,4	7,1	6,5	5,8
Totale ontvangsten	45,3	46,2	47,0	46,7	46,3
Begrotingssaldo	-4,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,4
Structureel saldo	-3,6	-2,4	-1,4	-1,3	-1,2
Overheidsschuld	65,5	71,4	74,0	71,5	70,8

a Dit eindbeeld voor de kabinetsperiode (van ultimo november 2012) kende voor 2014 een begrotingstekort van 2,7 procent bbp. Aangenomen is dat de eind februari 2013 in beeld gekomen tegenvallers (die in 2014 leiden tot een 0,7 procent bbp hoger tekort) nog in de loop van deze kabinetsperiode worden goedgeemaakt via aanvullend beleid.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012a), p. 3; Centraal Planbureau (2013), p. 63 en p. 105

Het kabinet heeft besloten voor het lopende jaar in de overschrijding van de norm voor het begrotingstekort te berusten. Den Haag rekent er kennelijk op dat dit in Brussel begrip zal ontmoeten. EU-commissaris Rehn heeft inderdaad laten doorschemeren dat hij enige coulantie zal betrachten. Tegelijkertijd zijn maatregelen aangekondigd om het tekort – dat in 2014 dreigt op te lopen tot 3,4 procent bbp – komend jaar terug te drukken tot omstreeks 3 procent van het bbp. Het gaat om voorgenomen extra bezuinigingen van 3,5 mld euro en daarnaast om 1,6 mld euro aan lastenverzwaringen.²⁰ Daartegenover trekt het kabinet ook enkele honderden miljoenen uit om de koopkracht van lage inkomens te ondersteunen. Bovendien bevat dit pakket, samen met het eerdere woonakkoord, een stimulans voor de bouwnijverheid van in totaal enkele honderden miljoenen euro. Het aanvullend pakket omvat *per saldo* 2,1 mld euro aan ombuigingen en 2,2 mld euro aan lastenverzwaringen.²¹ Het is bij de afronding van dit hoofdstuk nog slechts halfbakken en daarom niet begrepen in tabel 2.2.

Dit pakket krijgt weliswaar steun van de Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA, maar het kabinet zoekt noodgedwongen²² ook steun bij de oppositie om te komen tot een *Oranje-akkoord*. Zonder voldoende draagvlak bij de oppositiepartijen kunnen de voornemens gemakkelijk stranden in de Eerste Kamer, waar beide regeringspartijen in de minderheid zijn. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert bovendien intensief overleg met vertegenwoordigers van

20 Tweede Kamer (2012-2013d). Het tekort verbetert in 2014 met minder dan 4,3 mld euro, doordat rekening moet worden gehouden met te verwachten negatieve ‘uitverdieneffecten’. De opbrengst van tekortverbeterende maatregelen verdampt namelijk voor een (groot) deel, doordat zij de groei van de binnenlandse productie schaden, met als gevolg lagere belastingontvangsten en hogere sociale uitgaven.

21 Tweede Kamer (2012-2013d), p. 7. Hierbij is verondersteld dat de 0,3 mld euro die zijn gemoed met het ‘koopkrachtpakket’ voor de laagste inkomens zullen worden gedistribueerd via de uitgavenkant van de begroting.

22 Zie onderdeel 2.4 voor een uitgebreider bespreking van de achtergronden.

werkgevers- en werknemersorganisaties over mogelijke aanpassingen van het regeerakkoord.

In feite staat het 'Oranjepakket' op losse schroeven. Alternatieven van de oppositie en de sociale partners zijn welkom. Wellicht vormt deze 'ideeënbuspolitiek'²³ een welkome afwisseling, in vergelijking met de periode waarin zinvolle alternatieven afketsten op een dichtgetimmerd regeerakkoord, maar zij vormt een bedreiging voor de openbare financiën. De bestuurlijke onrust neemt toe. Naar de ervaringen van het afgelopen jaar leren, hebben compromisformules bovendien twee gevolgen. Ten eerste neemt binnen een aanvankelijk voorgesteld pakket tekortverbeterende maatregelen het aandeel van de lastenverzwaringen toe. Zo'n verschuiving wordt met name zichtbaar, nadat het *Begrotingsakkoord 2013* in elkaar is getimmerd. Ten tweede drijven compromissen het tekort op, getuige de ervaringen die half februari zijn opgedaan met het 'woonakkoord'. Afgezien van enkele tijdelijke maatregelen, is de opbrengst van de verhuurderheffing bij deze gelegenheid verlaagd tot 1,7 mld euro. Dit belast het tekort in 2017 en latere jaren blijvend met 0,3 mld euro.²⁴

Het kabinet acht veel, zo niet alles bespreekbaar, maar het wil de tekortdoelstelling voor 2014 (nog) niet loslaten. Dat wekt geen verbazing, want dit zou de reputatie van minister Dijsselbloem, kersverse voorzitter van de eurogroep, zonder twijfel fors schaden. Het ingezette beleid om het begrotingstekort omlaag te brengen leidt tot omvangrijke negatieve uitverdieneffecten. Het Centraal Planbureau heeft die mogelijk nog onderschat, omdat het de vraag is of de bij de doorrekening van de gevolgen van de drie operaties gebruikte modellen zijn opgewassen tegen de bijzondere omstandigheden van dit moment. De relaties in deze modellen zijn geschat met cijfers over de voor het verleden waargenomen samenhang tussen relevante economische grootheden. Twijfel lijkt gerechtvaardigd of die samenhang onder de huidige omstandigheden nog steeds in die mate bestaat.²⁵

2.4 Risico's voor begroting en coalitie

Een regeerakkoord is per definitie geen rustig bezit. De uitgangspunten die zijn gebruikt bij de bestektekeningen voor zijn financiële fundament kunnen blijken invalide te zijn, bijvoorbeeld doordat de economische groei achterblijft bij de raming of door majeure onvoorziene gebeurtenissen: een grote natuurramp of een systeembank die dreigt om te vallen. Afgezien daarvan leert de ervaring dat zich bij de reguliere uitvoering van de begroting meer tegenvallers dan meevallers voordoen. Bij de formatie hebben de onderhandelaars een verstandig advies van de Studiegroep Begrotingsruimte²⁶ in de wind geslagen, door niet op voorhand een reserve op te nemen als buffer voor te verwachten tegenvallers. Dit betekent dat elke overschrijding van

23 De welgekozen term is van Berentsen (2013), p. 7.

24 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 3.

25 Het bewijsmateriaal stapelt zich op dat het effect van bezuinigingen op de omvang van de binnenlandse productie tijdens een recessie en bij een bankencrisis in de gangbare macro-economische modellen wordt onderschat. Zie: Centraal Planbureau (2013), p. 17-20.

26 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 40. Middelen bestemd voor uitgavenverhogingen, lastenverlichting en indexaties zouden zo lang mogelijk zo veel mogelijk moeten worden gereserveerd.

de bij de formatie vastgelegde uitgavenkaders onmiddellijk moet worden goedgeemaakt door nieuwe bezuinigingen.²⁷

De vijfde begrotingsregel van het nieuwe kabinet zegt dat de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid de komende jaren leidend zijn.²⁸ Beide regeringspartijen hebben geen enkel voorbehoud gemaakt inzake aard en omvang van eventueel noodzakelijke verdere ombuigingen²⁹ en lastenverzwaringen.³⁰ Een gevaar dat – afgaande op de verkiezingsprogramma's van VVD en PvdA – het voortbestaan van de nu gesmede coalitie constant bedreigt, is een opstand van de eigen achterban van beide coalitiepartijen, omdat die zich niet langer voldoende herkent in het gevoerde kabinetsbeleid. Dit risico manifesteert zich al direct. De inkt van het regeerakkoord is amper droog, of er ontstaat groot rumoer onder actieve leden van de VVD. De liberale aanhang voelt zich overrompeld door aangekondigde beperkingen bij de fiscale hypotheekrenteaftrek. Objectief gezien bestaat daarvoor weinig reden.³¹ De nu beklonken stap betreft uitsluitend nieuwe hypotheeken, terwijl het percentage waartegen de rente op bestaande hypothecaire leningen kan worden afgetrokken voor belastingbetalers uit de topschijf vanaf 2014 slechts in stapjes van een half procentpunt per jaar wordt teruggebracht tot uiteindelijk het tarief van de derde schijf.³²

Begrijpelijker is de commotie in VVD-kring over de in het regeerakkoord aangekondigde wijziging bij de financiering van de Zorgverzekeringswet (Zvw). De nominale, rechtstreeks aan de zorgverzekeraar verschuldigde premie³³ zou met twee derde omlaaggaan, in combinatie met de afschaffing van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag. De hogere middengroepen zouden tegelijk aanzienlijk meer gaan betalen, door de invoering van een inkomensafhankelijke zorgpremie.³⁴ Even afgezien van de maatvoering, is veel voor dit plan te zeggen. Het zou een einde

-
- 27 Volgens de geldende begrotingsregels mogen uitgaventegenvallers niet worden goedgeemaakt door de collectieve lasten te verhogen, omdat de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting strikt gescheiden zijn. Voor de uitgaven en de inkomsten zijn bij de formatie meerjarige kaders vastgesteld. De uitgaven dienen onder de plafonds te blijven (zie onderdeel 2.8), en de cumulatieve mutaties in de beleidsmatige lasten moeten over de hele kabinetsperiode steeds gelijk zijn aan het desbetreffende uitgangspunt uit het regeerakkoord. Conjecturele fluctuaties in de opbrengst van belastingen en sociale premies mogen 'in het begrotingssaldo lopen', zolang de doelstelling voor dat saldo niet wordt geschonden.
- 28 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 12.
- 29 Extra ombuigingen kunnen nodig zijn bij overschrijdingen van het uitgavenkader en/of wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.
- 30 Extra lastenverzwaringen kunnen nodig zijn wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.
- 31 De afgelopen tien jaar heeft de VVD herhaaldelijk meegewerkt aan versoering van de belastingfaciliteiten voor het eigenwoningbezit. Zo is in 2001 de renteaftrek beperkt tot een periode van maximaal dertig jaar. En met ingang van 2004 is geen renteaftrek meer mogelijk, voor zover de aankoop van een nieuwe woning kan worden gefinancierd uit het verschil tussen de verkoopopbrengst van de vorige woning en de daarop rustende schuld.
- 32 In 2013 begint de vierde schijf bij een belastbaar inkomen hoger dan € 55.991. Over het meerdere bedraagt het (top)tarief 52 procent. Het tarief van de derde schijf is 42 procent.
- 33 De nominale premie voor een volwassen verzekerde bedraagt dit jaar gemiddeld ongeveer € 100 per maand.
- 34 Deze inkomensafhankelijke zorgpremie zou worden geheven vanaf het wettelijk minimumloon tot aan een inkomen van tweemaal modaal (circa € 66.000), tegen een tarief van 11,1 procent. Zie verder onderdeel 3.2.

maken aan het rondpompen van 5 mld euro zorgtoeslag³⁵ en de bestaande invorderingsproblemen bij de nominale Zwv-premie aanzienlijk verminderen.³⁶ Voor de liberale achterban valt het resulterende ‘inkomensplaatje’ evenwel niet te pruimen: het is veel te nivellerend. Binnen luttele weken past het kabinet het regeerakkoord op dit punt aan. De zorgtoeslag blijft en de inkomstenbelasting is verzwaaard, zodanig dat de pijn voor de hogere middengroepen wat is verzacht en over een breder inkomensbereik is uitgesmeerd. Al met al zien huishoudens met een bruto jaarinkomen tussen € 20.000 en € 110.000 als gevolg van het bijgestelde regeerakkoord hun marginale druk³⁷ de eerstkomende jaren met enkele procentpunten toenemen.³⁸

De fractieleider van de PvdA heeft aangekondigd dat de grote ‘pijnpunten’ voor zijn achterban nog moeten komen. Omvangrijke op handen zijnde ombuigingen bij de collectieve uitgaven voor sociale bescherming en gezondheidszorg (tabel 2.4) zijn voorbeelden van zulke issues. Het rode kader zal evenmin erg gelukkig zijn met een analyse van het Centraal Planbureau die aantoonde dat de VVD het zwaarste stempel heeft weten te drukken op de in het regeerakkoord vervatte maatregelen. In termen van de daarmee gemoeide bedragen wisten de liberalen 77 procent van hun programma te realiseren, de PvdA blijft steken op 41 procent.³⁹ Daar staat tegenover dat het regeerakkoord bijdraagt aan verkleining van de inkomensverschillen. Het planbureau laat deze nivellering – een paradepaard van links – bij zijn beoordeling buiten beschouwing, omdat er geen directe gevolgen voor de begroting zijn. Toch liggen verdere aanpassingen van bij de formatie gemaakte afspraken, afgedwongen onder druk van de leden van de coalitiepartijen en de sociale partners, wel in de lijn van de verwachting.

Nog om een andere reden wordt het steeds duidelijker dat de tekst van het regeerakkoord *Bruggen slaan* niet in steen is gebeiteld. Na lezing van die tekst beklijft de indruk dat de opstellers van dit document niet alleen ter zake van de financiering van de Zorgverzekeringswet, maar ook over andere onderwerpen overhaast vérstreckende voornemens hebben geformuleerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beoogde bestuurlijke herindeling (sterke vermindering van het aantal zelfstandige gemeenten) en de voorgenomen bezuinigingen in de sfeer van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Omdat deze plannen zijn gekoppeld aan besparingen op de collectieve uitgaven, is hiermee tegelijk een budgettair risico geïdentificeerd.

Een heel ander budgettair risico ligt besloten in de omstandigheid dat VVD en PvdA in de Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikken. Oppositiepartijen in de Tweede Kamer kunnen geestverwanten aan de overzijde van het Binnenhof opzetten om ongewenste beleidsinitiatieven tegen te houden. Afgaande op eerste indrukken lijkt de Eerste Kamer de komende jaren inderdaad een te betreuren (verdere) metamorfose te zullen ondergaan van *chambre de réflexion* naar een sterk gepolitiseerd gremium. In voorkomende gevallen zal het kabinet compromissen met de oppositie moeten sluiten. Dat zal ‘smeergeld’ kosten, zoals al is gesignaleerd in onderdeel 2.3.

35 De Belastingdienst stelt jaarlijks voor bijna zes miljoen personen een beschikking zorgtoeslag vast.

36 De zorgverzekeraars hebben op dit moment problemen met ongeveer driehonderdduizend wanbetalers.

37 De marginale druk geeft aan welk deel van een stijging van het individuele bruto inkomen *niet* resulteert in een hoger nominaal besteedbaar inkomen, maar wel in hogere af te dragen belastingen en sociale premies, of lagere inkomstenstoeslagen, zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag.

38 Centraal Planbureau (2012b), p. 5.

39 Suyker (2013b), p. 8.

2.5 Collectieve uitgaven

De overheidsuitgaven (uitgedrukt in procenten bbp) stijgen in 2013 licht. Ten opzichte van 2011 liggen de uitgaven voor het openbaar bestuur dit jaar een half procent bbp lager, vooral door de ombuigingen op apparaatskosten en de nullijn voor de ambtenarensalarissen. De uitgavenquote voor de collectief gefinancierde zorg en vooral die voor de sociale zekerheid lopen op. Als uitkomst van beide tegengestelde bewegingen stijgt het uitgavenpeil in de periode 2011-2013 per saldo met 0,5 procent bbp (bovenste regel van tabel 2.3). Conform de 'rode draad' van deze editie van het jaarboek overheidsfinanciën staan de uitkomsten van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II hierna centraal.

Het Centraal Planbureau pleegt de gevolgen van een regeerakkoord voor de overheidsbegroting en de nationale economie af te zetten tegen een 'basispad' van de relevante grootheden. De gevolgen van de afspraken van VVD en PvdA zijn afgezet tegen een basispad van economie en overheidsfinanciën voor de periode 2013-2017, dat consistent is met de ramingen voor 2012 en 2013 uit de *Macro Economische Verkenning 2013*.⁴⁰ De gevolgen van het *Begrotingsakkoord 2013* zijn in de bedoelde ramingen integraal verwerkt.⁴¹

Tabel 2.4 presenteert een samenvattend overzicht van de uitgavenmutaties. De bedragen in de tabel zijn *ex ante*, in prijzen van 2012.⁴² De middelste kolom geeft de afwijkingen als gevolg van het regeerakkoord, ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de eerste kolom van tabel 2.4. In 2017 buigt het kabinet per saldo 10¼ mld euro om.⁴³ Het gaat hier om de *netto* mutatie, te weten het saldo van bruto ombuigingen van 17,1 mld euro en hogere collectieve uitgaven (intensivering) tot een bedrag van in totaal 6,9 mld euro.

Tabel 2.4 Uitgavenmutaties, 2013-2017 (mld euro, prijzen van 2012)

	Basispad	Regeerakkoord	Saldo
Collectief gefinancierde zorguitgaven	11	-5	6
Sociale zekerheid	5	-1½	3½
Openbaar bestuur	-3¼	-1½	-4¾
Overige posten	-1¼	-2¼	-3½
	—	—	—
Totaal EMU-relevante uitgaven	11½	-10¼	1¼

Bron: Centraal Planbureau (2012c), p. 6

Netto wordt het meeste omgebogen bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg: 5 mld euro. Het basispad voorziet bij ongewijzigd beleid een groei van de reële zorguitgaven met 11 mld euro. Per saldo nemen zij in prijzen van 2012 tot 2017 dus toch nog met 6 mld euro toe. De overige kolommen in tabel 2.4 kunnen op dezelfde manier worden gelezen. Zo dalen de uitgaven aan het openbaar bestuur op het basispad al met 3¼ mld euro. Op deze post denkt het kabinet additioneel nog eens 1½ mld euro te kunnen bezuinigen. Meer acht het

⁴⁰ Centraal Planbureau (2012d).

⁴¹ Centraal Planbureau (2012c), p. 45.

⁴² Centraal Planbureau (2012c), p. 27.

⁴³ Zie tabel 2.2, eerste kolom, derde regel.

CPB technisch niet haalbaar. De einduitkomst is een uitgavenvermindering van bijna 5 mld euro.

Al met al haalt het regeerakkoord een streep door nagenoeg de gehele uitgavenstijging op het basispad (derde kolom, slotregel). Een gedetailleerde bespreking van de voornemens inzake de overheidsuitgaven gaat het bestek van dit hoofdstuk te buiten. Enkele voornemens op drie beleidsterreinen worden hierna aangestipt: zorg, sociale zekerheid en openbaar bestuur. Argument voor deze selectie is dat de ambities van het kabinet, in termen van de ermee gemoeide bedragen, op deze terreinen veruit het grootste zijn. Bij de overige posten (samen per saldo 2¼ mld euro) vormt een besparing van 1 mld euro op ontwikkelingssamenwerking de hoofdmoot. De rest bestaat uit een groot aantal kruimelposten. Wat illustreert hoe naarstig is geschraapt om het financiële beeld rond te breien.

Collectieve zorguitgaven⁴⁴

In de zorg buigt de coalitie, zoals gezegd, per saldo 5 mld euro om. De coalitiepartijen versmallen het verzekerde pakket van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) tot onverzekerbare zorg voor gehandicapten en ouderen, die wordt verleend binnen de muren van instellingen. De inkrimping van de AWBZ wordt gerealiseerd door brokstukken uit het verzekerde pakket over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet (2 mld euro)⁴⁵ en naar de gemeenten. Lokale overheden gaan de dienstverlening uitvoeren die is gekoppeld aan de huidige AWBZ-‘functies’ verzorging, begeleiding en dagbesteding. Deze diensten (10 mld euro) liggen in het verlengde van huishoudelijke hulp en vergelijkbare assistentie aan thuiswonende personen, waarvoor gemeenten nu al verantwoordelijk zijn op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarbij wordt de functie dagbesteding helemaal geschrapt, terwijl de aanspraken op persoonlijke verzorging worden ingeperkt. Aandacht verdient dat zorg die uit de AWBZ verdwijnt niet langer een recht vormt, dat verzekerden bij de rechter kunnen afdwingen.

In het raamwerk van deze stelselwijziging wordt het voor de gemeenten beschikbare budget ‘taakstellend’ met 1,6 mld euro verlaagd. Verder verdwijnt de aanspraak op huishoudelijke hulp voor hoge en middeninkomens met ingang van 2015 uit de Wmo (voor nieuwe gevallen al in 2014). Het kabinet veronderstelt dat gemeenten om deze reden toe kunnen met een 1,2 mld euro lagere bijdrage uit de schatkist. Deze bedragen zijn gemakkelijker op papier gezet, dan gerealiseerd. Het CPB wijst erop dat als gevolg van deze ingrepen bij de AWBZ het beroep op andere vormen van zorg kan toenemen.⁴⁶ Of besparingen in de ingeboekte orde van grootte haalbaar zijn, is zeer de vraag. Zodra de media met schrijnende verhalen komen over de gevolgen van versoeringen in deze sfeer, zullen Kamerleden proberen de uitslaande mediabrand te blussen door water bij de bezuinigingswijn te doen.

Het vereist enig speurwerk om de gevolgen van sommige maatregelen voor uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector te traceren. Zo worden drie afzonderlijke inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten samengevoegd tot een nieuwe gemeentelijke inkomensvoorziening. Wegens deze post is een bezuiniging van 0,8 mld euro opgevoerd, maar onder de intensiveringen wordt een even groot bedrag uitgetrokken voor de nieuwe gemeentelijke inkomensvoorziening. Toch ontlast de operatie de schatkist voor 0,6 mld euro, omdat als onderdeel van de stroomlijningsoperatie de aftrek voor specifieke zorgkosten in de inkom-

44 Zie onderdeel 3.3 voor een uitvoeriger uiteenzetting over de maatregelen ter beheersing van de uitgaven voor op genezing gerichte curatieve zorg en onderdeel 3.4 over de voorgenomen ingrepen bij de via de AWBZ gefinancierde uitgaven voor langdurige zorg.

45 Dit betreft hoofdzakelijk de langdurige geestelijke gezondheidszorg.

46 Centraal Planbureau (2012c), p. 21.

stenbelasting komt te vervallen. Die informatie is dan weer te vinden in het overzicht van lastenverzwarende maatregelen (samengevat in tabel 2.6).

Het kabinet neemt verder een groot voorschot op een onzekere toekomst door ermee te rekenen dat de jaarlijkse volumegroei van de dienstverlening door medisch-specialistische instellingen, geestelijke gezondheidszorg en huisartsen beperkt kan blijven tot 2,5 procent per jaar. Mochten deze zorgpartijen hieraan meewerken, dan becijfert het CPB een uitgavenverlaging in 2017 (ten opzichte van het basispad) van 1,2 mld euro. In de jaren nul zijn de zorguitgaven explosief toegenomen (tabel 2.5). De effectiviteit van de beschikbare instrumenten van de overheid om deze trend te keren, in het bijzonder het in 2011 gelanceerde 'macrobeheersinstrument', is in de praktijk nog niet getest.⁴⁷ Daar komt bij dat het in deze gevallen ook straks nog steeds om verzekerde zorg gaat. Anders gezegd: zorgverzekerden kunnen zorg bij de rechter afdwingen, ook wanneer het budgettair kader voor de zorguitgaven hierdoor dreigt te worden geschonden.

Sociale zekerheid

Bij de uitgaven voor de sociale zekerheid snijden VVD en PvdA per saldo 1½ mld euro weg. Na 2015 stijgt de AOW-gerechtigde leeftijd drie jaar lang met drie maanden per jaar. Hierdoor komt die in 2018 op 66 jaar te liggen. Het basispad voorzag in een tragere verhoging van de AOW-leeftijd. De versnelling scheelt in 2017 al 2,1 mld euro aan uitgaven voor het collectieve ouderdomspensioen. Het overgrote deel van de opbrengst (1,9 mld euro) lekt echter weg, doordat veel mensen in het voorportaal van de AOW al een beroep doen op de Werkloosheidswet of de sociale verzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Deze uitkeringen zijn in het algemeen hoger dan de AOW-uitkering. Hierdoor blijft de opbrengst van de ingreep (in 2017) per saldo beperkt tot 200 mln euro.

De afgesproken hervorming van de Werkloosheidswet is goed voor 700 mln euro. De maximale duur van de WW-uitkering – nu nog 38 maanden – bedraagt per 1 juli 2014 24 maanden voor nieuwe instromers. De eerste twaalf maanden is de WW-uitkering nog gerelateerd aan het laatstverdiende loon (net zoals nu), de tweede twaalf maanden is zij afgeleid van het wettelijk minimumloon. Het zijn maatregelen zoals deze die de aanhang van de PvdA in het verkeerde keelgat kunnen schieten, naarmate de *impact* van het regeerakkoord in concrete wetsvoorstellen zichtbaar wordt.

De kinderbijslag voor spruiten van 6 tot en met 17 jaar – voor elke verzorgende ouder even hoog – gaat omlaag naar de lagere bedragen die gelden voor de jongste kinderen. Geraamde opbrengst: 0,6 mld euro. Tegelijk gaat het inkomensafhankelijke kindgebonden budget extra omhoog, waarvoor 1 mld euro is uitgetrokken. De samenloop van deze ingrepen bewerkstelligt dat de steun voor families met kinderen verschuift naar de laagstbetaalden. Dit is maar een onder vele maatregelen die het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist sterker inkomensafhankelijk maken.⁴⁸ Het is niet ondenkbaar dat deze beweging van 'universele' naar 'gerichte' programma's ten koste zal gaan van het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat bij de (wat) hogere-inkomensgroepen.

47 Dit instrument houdt in dat eventuele budgetoverschrijdingen in een later jaar generiek bij de zorgaanbieders worden afgeroomd (zie onderdeel 3.3). Zie voor enkele implicaties: Canoy *et al.* (2011), p. 98-99.

48 Als ander voorbeeld is hierboven genoemd dat de toegang tot gesubsidieerde huishoudelijke hulp voor de midden- en de hogere-inkomensgroepen straks is afgegrensd.

Openbaar bestuur

De coalitie buigt per saldo 1½ mld euro om op het openbaar bestuur, waarvan een half miljard via afslanking van het ambtenarenbestand van het Rijk. Provincies en vooral de gemeenten worden aangeslagen voor 1¼ mld euro. Het CPB tekent aan dat deze bezuinigingen alleen onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing haalbaar zijn en zullen leiden tot minder dienstverlening.⁴⁹ Deze waarschuwing is ter zake. Het afgelopen jaar is bij de afslanking van het rijksapparaat bijvoorbeeld de nodige vertraging opgelopen, doordat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot nu toe met de ambtenarenbonden geen overeenstemming weet te bereiken over de afvloeiingsmodaliteiten. De vermindering van het aantal gemeenten staat te boek voor een bezuiniging van 200 mln euro. Er is evenwel geen empirisch bewijs dat recente herindelingen van gemeenten tot besparingen hebben geleid. Integendeel, op middellange termijn leidt herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere tarieven van de lokale belastingen. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten, wanneer gemeenten worden opgeschaald.⁵⁰

Uitgavenmix

De samenstelling van de overheidsuitgaven verandert bij integrale uitvoering van het akkoord *Bruggen slaan* substantieel (tabel 2.5). Voor haar klassieke taken – het openbaar bestuur, de binnenlandse veiligheid, defensie en infrastructuur – geeft de overheid al decennialang 15 tot 16 procent van het bruto binnenlands product uit. Het hiervoor beschikbare budget krimpt in de periode 2013-2017 met meer dan 2 procent bbp. De in de loop van de jaren nul al ingezette daling van de uitgaven voor het openbaar bestuur versnelt aanzienlijk. De lichte stijging van de uitgaven voor de binnenlandse veiligheid uit de jaren nul gaat in deze kabinetsperiode weer teniet. Het gemarginaliseerde defensiebudget wordt de komende jaren verder uitgeperst. De vraag komt op hoe lang Nederland ‘te land, ter zee en in de lucht’ nog een geloofwaardige inspanning kan leveren. De overheidsuitgaven voor de infrastructuur brokkelen verder af.

Het belang van de overdrachten in de uitgavenmix neemt in de jaren nul fors toe. Het betreft niet alleen uitkeringen via het stelsel van sociale zekerheid. De collectief gefinancierde gezondheidszorg en de onderwijsuitgaven gelden eveneens als overdrachten (aan gezinnen) – nu niet in geld, maar in natura. In de jaren nul stijgt het beslag van de sociale uitgaven merkbaar, vooral door de vergrijzing en het in 2006 ingevoerde zorgstelsel.⁵¹ De sterke toename van het aantal AOW'ers en de groei van het aantal mensen in de WW en de bijstand stuwen de sociale uitgaven in de loop van de kabinetsperiode verder op. Daar staan bezuinigingen tegenover door verlaging van uitkeringsbedragen en als gevolg van een ‘samenstellingseffect’: relatief hoge uitkeringen (zoals de WW en de subsidie voor de sociale werkvoorziening) worden in toenemende mate vervangen door relatief lage uitkeringen (zoals bijstand).⁵²

49 Centraal Planbureau (2012c), p. 7.

50 Allers en De Kam (2010), p. 200. Zie verder in onderdeel 4.3.

51 De inkomensafhankelijke zorgtoeslag biedt huishoudens met lagere inkomens gedeeltelijk compensatie voor de aan de zorgverzekeraar verschuldigde nominale premie. Deze toeslag vergt 5 mld euro per jaar.

52 Centraal Planbureau (2012a), p. 8-9.

Tabel 2.5 Samenstelling overheidsuitgaven (procenten bbp)

	2002	2012	2017	2002-2012 mutatie	2013-2017 mutatie
Klassieke overheidstaken	15,6	15,2	13,1	-0,4	-2,1
<i>waarvan</i>					
• openbaar bestuur	10,8	10,5	9,0	-0,3	-1,5
• binnenlandse veiligheid	1,7	1,9	1,7	0,2	-0,2
• landsverdediging	1,3	1,1	1,0	-0,2	-0,1
• infrastructuur	1,8	1,7	1,4	-0,1	-0,3
Overdrachten	23,1	28,9	29,1	5,8	0,2
<i>waarvan</i>					
• sociale zekerheid	11,3	12,9	13,1	1,6	0,2
• collectief gefinancierde zorg	6,8	10,6	10,8	3,8	0,2
• onderwijs	5,0	5,4	5,2	0,4	-0,2
Overige uitgaven	7,8	5,8	5,5	-2,0	-0,3
Uitgavenpeil	45,9	49,9	47,7	4,0	-2,2

Bron: Centraal Planbureau (2012a), p. 9

De zorguitgaven zijn in de jaren nul geëxplodeerd. Wanneer het kabinet in zijn opzet slaagt, zullen zij in de periode 2013-2017 voor het eerst sinds lange tijd weer min of meer in de pas lopen met de groei van het bbp. Onzeker is echter of alle voornemens kunnen worden uitgevoerd – zie hierboven. Omdat het aandeel van de onderwijsuitgaven tamelijk stabiel is, kan het groeiende aandeel van de overdrachten in de totale overheidsuitgaven volledig op het conto van zorg en sociale zekerheid worden geschreven.⁵³

De daling van de overige uitgaven in de beschouwde periode is geconcentreerd bij de overdrachten aan bedrijven en (althans in de jaren nul) bij de rentelasten.

2.6 Collectieve lasten

Van 2011 op 2013 stijgt het lastenpeil met anderhalf procent bbp. De doorrekening van het regeerakkoord kwam iets hoger uit: een lastenstijging in twee jaar tijd met 1,8 procent bbp of 11 mld euro (tabel 2.3, tweede regel). Al met al nemen de lasten met 15 mld euro toe. Bedrijven zien hun lasten in twee jaar tijd met 7 mld euro stijgen, gezinshuishoudens met 8 mld euro. De forse beleidsmatige stijging van de lastendruk wordt deels teniet gedaan, doordat de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten sterk achterblijft.

De progressiefactor drukt het verband uit tussen de ontwikkeling van de belastingopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid, en de groei van het nominale bbp. In deze term verwijst ‘progressie’ naar het vroeger vanzelfsprekende verband tussen beide grootheden.

53 Het aandeel van de overdrachtsuitgaven groeit van 50 procent (2002) tot 61 procent (2017) van de totale overheidsuitgaven.

Nam het bbp nominaal met 1 procent toe, dan stegen de belastingontvangsten in de jaren 1960-1994 bij ongewijzigde fiscale wetgeving 'endogeen' met gemiddeld 1,15 procent.⁵⁴ De Studiegroep Begrotingsruimte rapporteert in de aanloop naar de kabinetsformatie een omslag: de groei van de belastingopbrengst blijft al twintig jaar structureel achter bij die van het nominale bbp.⁵⁵ Inmiddels kan de progressiefactor dus beter worden omgedoopt tot 'degressiefactor'.

Het basispad voor de jaren 2013-2017 impliceert een progressiefactor van 0,8. Dit is dus de resultante van de geraamde groei van het nominale bbp en de daarbij geraamde endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. De nominale groei van het bbp valt uiteen in prijsstijging en volumegroei. De volumegroei bedraagt op het basispad gemiddeld 1,5 procent per jaar. Zou de jaarlijkse economische groei lager uitkomen dan de door het CPB veronderstelde 1,5 procent, dan valt een lagere waarde van de progressiefactor niet uit te sluiten. Voor de magere jaren 2011-2013 is uit de *Miljoenennota 2013* namelijk een extreem lage waarde van de progressiefactor af te leiden.⁵⁶ Dit verklaart mede waarom het macro-economische belastingpeil van 2011 op 2013 minder oploopt (met circa 11 mld euro) dan strookt met de beleidsmatige lastenverzwaring via tarief- en grondslagmaatregelen, die gezinshuishoudens en ondernemingen op microniveau ervaren (15 mld euro).

Na de verwerking van het regeerakkoord rapporteert het CPB een waarde van de progressiefactor van slechts 0,7.⁵⁷ Deze uitkomst schrijft het planbureau voor een deel toe aan 'autonome belastingmutaties'. Dit zijn veranderingen in de belastingopbrengst die niet verklaard kunnen worden uit belastingmaatregelen en de gang van zaken in de economie.⁵⁸ Door onzekerheid over richting en omvang van zulke autonome mutaties valt het niet uit te sluiten dat de endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst nog dieper wegzakt.⁵⁹ In dat geval zijn bij de voor de lopende kabinetsperiode geraamde belasting- en premieontvangsten opnieuw tegenvallers te verwachten. De collectieve lasten functioneren dan sterker als 'automatische stabilisator' van de economie – dat is welkom. Het risico neemt echter sterk toe dat de doelstellingen voor het begrotingssaldo in dit geval in de knel komen. Dan zal het kabinet er niet aan ontkomen om de lasten via tarief- en grondslagmaatregelen verder te verzwaren. Tenzij sterker wordt bezuinigd.

Op het basispad nemen de collectieve lasten toe met 14½ mld euro.⁶⁰ Dat de ontvangsten van de schatkist stijgen ligt, gezien eerdere besluiten om de lasten te verzwaren en de groei van het nominale bruto binnenlands product, nogal voor de hand. Ten opzichte van het basispad verzwaaert de coalitie de collectieve lasten in 2017 met bijna 5 mld euro (tabel 2.6).⁶¹ De lastenverzwaring is groter voor gezinnen (3,2 mld) dan voor bedrijven (1,6 mld euro).

54 Caminada (1996), p. 179.

55 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17.

56 De Kam (2012), p. 565.

57 Centraal Planbureau (2012a), p. 6.

58 Suyker (2013a), p. 9.

59 Merk in dit verband op dat het lastenpeil in 2013 volgens het *Centraal Economisch Plan 2013* 0,3 procent bbp achterblijft bij de doorrekening van het regeerakkoord (zie tabel 2.3, tweede regel).

60 Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten; zie: Tweede Kamer (2012-2013e), p. 59.

61 Zie tabel 2.2, middelste kolom, derde regel.

Tabel 2.6 Voornaamste lastenmutaties in 2017 (ex ante, mld euro)

Verhogen arbeidskorting	-3,0
Beperking aftrek pensioenpremies	2,9
Niet belasten reiskostenvergoeding ('forensentaks')	-1,8
Niet invoeren vitaliteitsspaarregeling	0,7
Minder fiscale faciliteiten voor zelfstandigen en overige bedrijfsleven	0,7
Hogere verhuurderheffing	0,9
Verhoging assurantiebelasting	1,4
Accijnsverhogingen	0,5
Overige maatregelen	2,4
Totaal	4,8

Bron: Centraal Planbureau (2012c), p. 41

Bij de lastenverlichtende maatregelen valt de verhoging van de arbeidskorting voor de lagere inkomens op. Zij is bedoeld om het aanvaarden van betaald werk financieel aantrekkelijker te maken: hierdoor daalt de *replacement rate*. Het kabinet kiest er tegelijkertijd voor om de arbeidskorting voor de hogere inkomens tot nul af te bouwen.⁶² Deze maatregel is een hoeksteen in de nivellerende verbouwing van de inkomensheffing.⁶³

Het niet-belasten van de reiskostenvergoeding telt als een lastenverlichting, omdat invoering van de 'forensentaks' bij het basispad hoort. De raming van de meeropbrengst van de belastingen als gevolg van de limitering van de aftrek van pensioenpremies tot een pensioengevend salaris van € 100.000 bij een opbouwpercentage voor pensioenrechten van ten hoogste 1,75 per jaar is met aanzienlijke onzekerheden omgeven, omdat onduidelijk is hoe besturen van pensioenfondsen zullen reageren.⁶⁴ Wanneer de 'ruimte', die hierdoor ontstaat, wordt gebruikt om de pensioenregeling in andere opzichten op te tuigen, zal de belastingopbrengst minder toenemen dan nu is geraamd.

De voorgenomen verhoging van de verhuurderheffing (haar invoering met een lager tarief was al begrepen in het *Begrotingsakkoord 2013*) is technisch problematisch.⁶⁵ Langs deze weg wil het kabinet de extra huuropbrengst afromen die woningcorporaties kunnen boeken door de op stapel gezette verruiming van het huurbeleid. In februari 2013 bereikt het kabinet overeenstemming met D66, ChristenUnie en de Staatkundig Gereformeerde Partij. Dankzij dit 'woonakkoord' lijkt het kabinet ook in de Eerste Kamer van voldoende steun verzekerd te zijn. Dit compromis slaat wel een gat van 0,3 mld euro in de schatkist.⁶⁶

De verhoging van de assurantiebelasting en het opvoeren van enkele accijnstarieven lijken maatregelen waaraan het geringste risico op budgettaire tegenvallers is verbonden.

62 Centraal Planbureau (2012c), p. 43.

63 De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting plus de premies voor de volksverzekeringen.

64 Centraal Planbureau (2012c), p. 9.

65 Zie Bruijsten en Antonius (2013) voor een kritische bespreking van de voorgestelde wettelijke regeling.

66 Tweede Kamer (2012-2013a).

2.7 Begrotingssaldo en overheidsschuld

De 3-procentnorm geldt voor het feitelijke begrotingstekort. Het begrotingssaldo fluctueert onder invloed van de conjunctuur. Tijdens een recessie vallen de belastingopbrengsten tijdelijk tegen en is meer geld nodig voor uitkeringen aan werklozen. Hierdoor verslechtert het saldo. In een periode van hoogconjunctuur verbetert dit saldo tijdelijk door meevallende belastingontvangsten en doordat in verhouding weinig geld voor uitkeringen aan werklozen nodig is. Voor het structurele – voor de invloeden van conjunctuurschommelingen en incidentele factoren geschoonde – saldo geldt ingevolge de Europese begrotingsregels eveneens een norm. Dit dient – zolang Nederland in de buitensporigtekortprocedure zit – te beginnen in 2011 gemiddeld per jaar met 0,75 procent bbp te verbeteren. Ten opzichte van het ijkjaar 2010 loopt het structurele tekort (destijds 4,0 procent bbp) terug tot 1,4 procent bbp in 2013, het beoogde eindjaar van de buitensporigtekortprocedure (tabel 2.7). De nu voor deze periode geraamde verbetering bedraagt dus 2,6 procent bbp, dat is meer dan de vereiste $3 \times 0,75 = 2,25$ procent bbp. In dit opzicht voldoet ons land dus aan de eis. De verbeteringen moeten op middellange termijn uitmonden in een situatie waarin de begroting structureel blijvend min of meer in evenwicht is, dan wel een overschot toont – het *medium-term objective*. Dit MTO impliceert onder andere dat de overheid op termijn alle investeringen uit haar lopende ontvangsten moet financieren. Leningfinanciering is immers niet langer toegestaan.⁶⁷

In november 2012 heeft het CPB een raming gemaakt hoe het feitelijke en het structurele begrotingssaldo zich ontwikkelen wanneer het regeerakkoord *Bruggen slaan* integraal wordt uitgevoerd, zonder dat zich economische tegenvallers voordoen. In de reguliere kabinetsperiode zou het feitelijke tekort slinken tot 1,4 procent bbp. Dit cijfer is inmiddels achterhaald. Volgens de raming uit het *Centraal Economisch Plan 2013* komt het tekort in 2014 zonder nadere ingrepen 0,8 procentpunt hoger uit dan de in de doorrekening van het regeerakkoord voor dat jaar voorziene 2,6 procent bbp. Om dit manco terug te dringen stelt het kabinet per saldo ruim 4 miljard euro aan extra tekortverbeterende maatregelen voor.⁶⁸ De invloed van deze maatregelen op het tekort in 2014 en latere jaren – met inbegrip van negatieve uitverdieneffecten – is niet meer in het CEP 2013 verwerkt. Dat is begrijpelijk, omdat het kabinet wil beschikken over een beeld van de economie en de overheidsfinanciën zonder nader beleid, alvorens beslissingen over de begroting voor 2014 te nemen. Bovendien is het onzeker of nieuwe tekortverbeterende maatregelen de steun zullen krijgen van een meerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal. Het zou prematuur zijn, wanneer het CPB hierop vooruit zou lopen.

Verder blijkt dat Nederland – afgaande op de projectie uit november 2012, en nog afgezien van nieuwe tegenvallers – vanaf 2015 het doel voor het structurele tekort gaat missen, omdat dit weer oploopt tot 1,2 procent bbp, in plaats van verder te dalen tot rondom de 0 procent bbp.⁶⁹ Mocht Nederland ook na 2013 in de buitensporigtekortprocedure blijven hangen, dan zal de Europese Commissie nieuwe eisen formuleren voor de verbetering van het structurele tekort. Een verbetering met een half procentpunt per jaar zal dan de ondergrens zijn. In dit verband is de

67 Dat is althans gemiddeld over de conjunctuurcyclus het geval.

68 Zie onderdeel 2.3.

69 Bij de Brusselse EC-methode is de conjuncturele component van het tekort op middellange termijn altijd ongeveer nul. Volgens het Centraal Planbureau bevat het tekort in 2017 echter nog steeds een (aanzienlijke) conjuncturele component. Bij de CPB-methode is het structurele tekort in 2017 vermoedelijk dus lager dan 1,2 procent bbp, waarmee mogelijk wel aan de Europese norm is voldaan. Zeker is dit niet: het CPB publiceert niet langer een structureel tekort op basis van de eigen methode.

stijging van het structurele tekort in 2014 problematisch. Het kabinet denkt die opwaartse beweging te kunnen keren met het al genoemde pakket van (*ex ante*) ruim 4 mld euro aan tekortverbeterende maatregelen. Of dit voldoende zal zijn om aan de nog onbekende eisen van de Europese Commissie te voldoen, laat zich niet inschatten. Mocht Nederland in de ogen van de Commissie tekortschieten, dan treedt een Europees correctiemechanisme in werking. De hoofdlijnen van de daarbij te volgen procedures zijn vastgelegd in het Verdrag inzake Stabiliteit, Bestuur en Coördinatie in de Economische en Monetaire Unie. In Brussel loopt nog intensief ambtelijk en politiek overleg hoe lidstaten de gemaakte afspraken over het halen van het *medium-term objective* concreet moeten interpreteren.

Tabel 2.7 Begrotingstekorten (procenten bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015 ^a	2016 ^a	2017 ^a
Rijk en sociale fondsen	4,0	3,6	2,8	3,0	1,7	1,7	1,2
Decentrale overheden	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
	—	—	—	—	—	—	—
Feitelijk begrotingstekort	4,5	4,0	3,3	3,4	2,0	1,9	1,4
Structureel begrotingstekort	3,6	2,4	1,4	1,7	0,9	1,1	1,2

a De cijfers van het Centraal Planbureau voor deze jaren dateren van eind november 2012, zijn nadien niet geactualiseerd en onderschatten waarschijnlijk zowel het feitelijke als het structurele tekort.

Bron: Centraal Planbureau (2013), p. 63 en p. 105

De schuldquote van de overheid loopt tussen 2011 en 2013 op met 8,5 procent bbp. Het beeld van de ontwikkeling van de overheidsschuld is nog enigszins geflatteerd, omdat gemeenten, provincies en waterschappen verplicht worden vanaf 2013 bij 's Rijks schatkist te gaan bankieren. Doordat zij hun middelen aan het Rijk moeten toevertrouwen, hoeft de centrale overheid circa 6 mld euro (1 procent bbp) minder op de geld- en kapitaalmarkt te lenen. Hierdoor pakt de schuldquote bijna 1 procent bbp lager uit.

2.8 Begrotingsdiscipline

Bij elke kabinetsformatie worden uitgavenplafonds vastgesteld voor drie budgetsectoren. Tussentijds optredende tegenvallers bij de uitgaven van een budgetsector moeten in deze sector zelf worden goedgemaakt via compenserende ombuigingen. In strijd met deze begrotingsregel wordt het Budgettair Kader Zorg (BKZ) tot nu toe elk jaar opnieuw fors overschreden, zonder dat tijdig compenserende maatregelen zijn getroffen. In uitzonderlijke gevallen mogen zulke overschrijdingen ook worden goedgemaakt door de uitgavenonderschrijding bij een ander deelkader. Deze uitzondering is regel geworden. De nieuwste versie van de begrotingsregels suggereert dat in dit opzicht verandering in de lucht zit.⁷⁰

70 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 15.

De budgetdiscipline is de laatste jaren niet volledig gehandhaafd. In 2009 en 2011 is het plafond voor de totale uitgaven met enkele honderden miljoenen euro overschreden. Het cijfer voor de zorguitgaven is bovendien voorlopig, omdat het jaren duurt voordat de zorgverzekeraars alle declaraties van de zorgaanbieders hebben verwerkt. Uiteindelijk vallen de overschrijdingen van het BKZ hierdoor mogelijk nog hoger uit, maar hiervoor wordt in het Financieel Jaarverslag geen voorziening getroffen. Het Rijk publiceert de uiteindelijke realisatiecijfers inzake de collectief gefinancierde zorguitgaven niet.

In mei 2013 zal uit het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012* blijken in welke mate de begrotingsdiscipline in 2012 is gehandhaafd. De *Najaarsnota 2012* rapporteert over het afgelopen jaar een onderschrijding van het plafond voor de totale uitgaven ter grootte van 1,4 mld euro.⁷¹ Blijken de *Miljoenennota 2013* blijven de uitgaven ook dit jaar ruimschoots onder het daarvoor gestelde plafond.⁷² Deze plafonds zijn als uitvloeisel van het regeerakkoord bijgesteld in de *Startnota*.⁷³ Afgaande op de ramingen in het *Centraal Economisch Plan 2013* wordt het plafond voor de totale uitgaven zowel dit jaar als het komend jaar met 1½ mld euro respectievelijk 1 mld euro overschreden (tabel 2.8). Het verschil in de uitkomst van de (voorlopige) kadertoetsing in de *Miljoenennota 2013* en het *Centraal Economisch Plan 2013* is opvallend groot: meer dan 4½ mld euro. Deze vergelijking is echter problematisch, omdat – zoals gezegd – de kaders bij de *Startnota* zijn aangepast. Pas de *Voorjaarsnota 2013* zal eind mei een eerste kadertoetsing door het kabinet presenteren, uitgaande van de cijfers in de *Startnota*.

Met het oog op de toekomst is in dit verband pikant dat het Centraal Planbureau bij deze toetsing expliciet een rol krijgt toegewezen in de Wet houdbare overheidsfinanciën.⁷⁴ In artikel 2, tweede lid van de Wet Hof is onder andere bepaald dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van vaste kaders voor de uitgaven (letter a) op basis van de meerjarencijfers en macro-economische ramingen van het CPB (letter c).

Tabel 2.8 Begrotingsdiscipline (afwijkingen ten opzichte van uitgavenplafonds, mld euro)

	2011	2012	2013	2013 ^a	2014 ^a
Rijksbegroting in enge zin	-1,7	-3,0	-3,3	¾	1
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	-0,2	0,4	1,1	½	¼
Budgettair Kader Zorg	2,0	1,2	-1,0	¼	-¼
	—	—	—	—	—
Totale uitgavenkader	0,2	-1,4	-3,1	1½	1

a Ramingen van het Centraal Planbureau.

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013e), p. 76; Tweede Kamer (2012-2013f), p. 2; Centraal Planbureau (2013), p. 72

71 Tweede Kamer (2012-2013e), p. 2.

72 Tweede Kamer (2012-2013f), p. 76.

73 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 5-6.

74 Tweede Kamer (2012-2013g).

2.9 Een vierdubbele hypotheek

Op het begrotingsbeeld voor de lopende kabinetsperiode rust een vierdubbele hypotheek. Ten eerste mogen zich bij de reguliere uitvoering van de rijksbegroting de komende jaren geen tegenvallers voordoen, in de vorm van overschrijdingen bij de uitgaven en substantieel lagere belastingontvangsten. De kans op zulke tegenvallers is aanwezig, omdat het kabinet-Rutte II zijn bezuinigingspijlen vooral op de zorguitgaven richt. De ervaring leert dat besparingsmaatregelen in deze sfeer niet eenvoudig zijn te realiseren. Ook de geplande opmerkelijke trendbreuk bij de uitgaven voor klassieke overheidstaken zal zich niet zonder slag of stoot materialiseren.

Ten tweede bestaat de kans dat het Centraal Planbureau bij de doorrekening van de gevolgen van het regeerakkoord de endogene stijging van de belastingontvangsten toch nog heeft overschat en de uitverdieneffecten van het overheidsbeleid heeft onderschat.⁷⁵ De economische groei – rekening houdend met het effect van de maatregelen uit het regeerakkoord voor de periode 2013-2017 – raamt het CPB op gemiddeld 1¼ procent per jaar. Na een economische krimp van cumulatief anderhalf procent in 2012-2013 brengt 2014 naar verwachting slechts een zwak herstel. Mocht de groei in latere jaren uit de kabinetsperiode niet krachtig aantrekken, dan zullen aanvullende bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig zijn. Tenzij beleidsmakers ervoor zouden kiezen zulke ingrepen voorlopig welbewust achterwege te laten, om zodoende de kansen op economisch herstel te vergroten. Die laatste beleidslijn verdient mijns inziens de voorkeur, maar zij valt niet te rijmen met de in Europees verband gemaakte begrotingsafspraken.

Ten derde moeten alle budgettaire voornemens uit het regeerakkoord nog tot achter de komma in daden worden omgezet. Dat is geen sinecure, door het te verwachten verzet dat een deel van de nu aangekondigde maatregelen oproept, zowel in de samenleving als bij de achterban van VVD en PvdA.

Ten slotte is bij het afsluiten van de tekst nog volstrekt onzeker of en in hoeverre de eind februari 2013 al noodzakelijk gebleken aanvullende tekortverbeterende maatregelen in de orde van ten minste 4 á 5 mld euro politiek haalbaar zijn.⁷⁶ De levensvatbaarheid van sommige aangekondigde maatregelen is kwetsbaar, doordat een meerderheid in de Eerste Kamer dwars kan liggen, met de voorgestelde verhuurderheffing als treffend voorbeeld.

75 Zie Stegeman en Kamalodin (2013) over de mogelijke onderschatting van te verwachten negatieve effecten van het begrotingsbeleid. Zij wijzen op de mogelijkheid dat de gevolgen van de kredietcrisis, beperkte monetaire beleidsruimte en gelijktijdige bezuinigingen bij veel van onze belangrijkste handelspartners onvoldoende zijn verdisconteerd in de begrotingsmultiplier.

76 Een in het oog springend voorbeeld is de besparing van 1 mld euro die wordt beoogd door een *vrijwillige* nullijn voor de salarissen in de zorgsector (Tweede Kamer, 2012-2013d), p. 7.

Literatuur

- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-207
- Berentsen, Laurens (2013), Ideeënbuskabinet biedt weinig hoop op een voorspoedig herstel van vertrouwen, *Het Financieel Dagblad*, 9 maart
- Bruijsten, C., en A.J.F. Antonius (2013), Het wetsvoorstel Wet verhuurderheffing wacht op een novelle, *Weekblad fiscaal recht*, 142(6984), 70-79
- Caminada, Koen (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam: Thesis Publishers
- Canoy, M.F.M., A.G.M. ten Have, W.J. Oortwijn, en M.C.J. Romme (2011), Zorgkosten onder controle?, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 85-102
- Centraal Planbureau (2012a), *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord)*, CPB Notitie, 29 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012b), *Effecten van het Regeerakkoord voor de marginale druk*, CPB Notitie, 10 december, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012c), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012d), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Conijn, Johan, en Wolter Achterveld (2013), *Verhuurderheffing en corporaties. Alternatieve scenario's*, Rotterdam: Ortec Finance
- Eerste Kamer (2012-2013), *Brief van de vice-president van de Raad van State*, 33 454 nr. AB
- Europese Commissie (2012), *Beoordeling van het nationaal hervormingsprogramma 2012 en het stabiliteitsprogramma 2012 voor Nederland*, Brussel: EC/COM (2012)322 final
- Kam, C.A. de (2011), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien. Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord, in Paul de Bijl, Arnoud Boot, Elmer Sterken, Pieter Gautier en Hans Schenk (red.), *Jaarboek 2011. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 67-82
- Kam, Flip de (2012), Procyclisch beleid remt economisch herstel, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4644), 562-565
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), *Nationaal Hervormingsprogramma 2012*, Den Haag: EL&I
- Ministerie van Financiën (2012), *Stabilisatieprogramma Nederland; april 2012 actualisatie*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Stegeman, Hans, en Shahin Kamalodin (2013), Meer doen door minder, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4651), 24-27
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Suyker, Wim (2013a), *Begrotingsmaatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument, 13 maart, Den Haag: Centraal Planbureau
- Suyker, Wim (2013b), *Hoe sterk is de samenhang tussen regeerakkoord en de doorgerekende verkiezingsprogramma's?*, CPB Achtergronddocument, januari, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, 32 847, nr. 42
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 400, nr. 18 (Startnota)
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Staat van de Europese Unie 2013. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*, 33 551, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Financieel en sociaal-economisch beleid. Brief van de minister van Financiën*, 33 566, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013e), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013f), *Najaarsnota 2012*, 33 480, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013g), *Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën)*, 33 416, nr. 2

Gezondheidszorg

*F.T. Schut
M. Varkevisser*

3.1 Inleiding

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II somt onder het motto ‘Zorg dichtbij’ voor de zorgsector vier prioriteiten op:¹ (i) het stimuleren van preventie en een gezonde levensstijl door het ondersteunen van de eigen verantwoordelijkheid hiervoor; (ii) verbetering van de kwaliteit van de geleverde zorg door betere informatievoorziening en het terugdringen van praktijkvariatie en zinloos medisch handelen; (iii) beperking van de stijging van de zorgkosten door betere volumebeheersing, stringent pakketbeheer en reductie van overbehandeling en overcapaciteit; en (iv) het bevorderen van (regionale) samenwerking tussen zorgaanbieders, concentratie van dure, complexe en acute zorg en organisatie van niet-complexe zorg dichtbij mensen.

Deze prioriteiten staan echter in de schaduw van de overheersende prioriteit van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Aangezien de zorgsector al jaren het budgettaire zorgkind bij uitstek is,² is beteugeling van de groei van de collectieve zorguitgaven een belangrijk aandachtspunt in het regeerakkoord. Per saldo moeten de in het regeerakkoord vervatte maatregelen de groei van de collectief gefinancierde zorguitgaven reduceren met 5,1 mld euro in 2017, dit ten opzichte van het door het Centraal Planbureau berekende basispad.³ Daarmee zou de groei van de reële collectieve zorguitgaven gedurende de kabinetsperiode worden teruggedrongen van 3,25 tot 1,75 procent per jaar. Van de 5,1 mld euro aan ombuigingen moet circa 1,4 mld euro worden gerealiseerd in de ‘cure’ en circa 3,6 mld euro in de ‘care’. Toch ging de politieke en maatschappelijke aandacht in eerste instantie niet uit naar de geplande forse ombuigingen in de curatieve en langdurige zorg, maar veeleer naar het voornemen van het kabinet om de zorgpremie meer inkomensafhankelijk te maken. In dit hoofdstuk wordt daarom allereerst aandacht besteed aan dit al in een vroeg stadium gesneuveld beleidsvoornemen. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de voorgestelde maatregelen ter beheersing van de uitgaven voor de curatieve en de langdurige zorg.

3.2 Inkomensafhankelijke zorgpremie

Een van meet af aan fel omstreden en vroegtijdig gesneuveld onderdeel van het regeerakkoord was het plan om de premieheffing voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) radicaal aan te passen:⁴ ‘Financiering van zorg wordt in hoofdzaak inkomensafhankelijk. De zorgtoeslag verdwijnt. Voor 2017 gaan we uit van een nominale premie van € 400, daarna blijft de verhouding tussen de nominale en inkomensafhankelijke premie constant.’

Hoewel de zorgparagraaf van het regeerakkoord met dit voornemen opent, wordt nergens in dit document duidelijk gemaakt welk doel met deze maatregel precies zou zijn gediend. De

1 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 20.

2 De Kam en Donders (2012).

3 Deze netto ombuiging van 5,1 mld euro is het saldo van bruto ombuigingen van 6,4 mld euro en intensiveringen van 1,3 mld euro. Zie: Centraal Planbureau (2012), p. 29 en p. 33.

4 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 20.

toelichting die regeringspartijen op het gesloten regeerakkoord gaven suggereert echter dat inkomensnivellering het primaire doel van de maatregel was. Daarmee valt de ingreep buiten de vier genoemde prioriteiten op het gebied van de gezondheidszorg. Wanneer inkomensnivellering inderdaad het primaire doel van de oorspronkelijk voorgestelde premieoperatie is geweest, dan rijst de vraag of een sterker inkomensafhankelijke zorgpremie wel het meest geschikte middel is om de personele inkomensverdeling vlakker te maken. Voor inkomensherverdeling lijken directe belastingen, met name de inkomstenbelasting met haar progressieve tarief, in principe meer geëigend te zijn.

Afgezien daarvan ontstond al snel grote twijfel of de vormgeving van de inkomensafhankelijke premie tot de gewenste nivelleringseffecten zou leiden en wel voldoende was doordacht. Door de inkomensafhankelijke premie te heffen vanaf het minimumloon (waardoor de helft van de loonsom wegviel als basis voor premieheffing) tot een grens van tweemaal modaal, kwamen de premielasten disproportioneel terecht bij de inkomensgroepen rondom tweemaal modaal.⁵ Een andere vormgeving van de inkomensafhankelijke zorgpremie had een dergelijke uitkomst kunnen voorkomen. Doordat de invoering van een nieuwe, meer inkomensafhankelijke premie gepaard ging met afschaffing van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag – die uit de inkomstenbelasting wordt gefinancierd – bestonden er verschillende mogelijkheden om via een andere vormgeving tot andere (her)verdelingseffecten te komen. Zelfs een vrijwel verdelingsneutrale vormgeving zou mogelijk zijn geweest.⁶ De onvrede bij vooral de VVD-achterban over het plan was echter in korte tijd zodanig gestegen, dat het nieuwe kabinet zich genoodzaakt zag het plan te laten varen en te kiezen voor de meer voor de hand liggende optie van nivellering via de inkomstenbelasting. Afgezien van kritiek op de nivelleringseffecten werd het plan in de media door verschillende economen ook om andere redenen neergesabeld. Volgens deze critici zou de nieuwe premiestructuur concurrentie tussen zorgverzekeraars ontmoedigen, het kostenbewustzijn bij de burger beperken, de werkgelegenheid reduceren en kunnen leiden tot Europeesrechtelijke problemen en nationalisatie van de zorgverzekeraars. Zoals elders uitgebreid is uiteengezet, zijn deze kritiekpunten echter uiterst aanvechtbaar of domweg gebaseerd op misvattingen.⁷

Met het intrekken van het zorgpremieplan werd het kind helaas met het badwater weggegooid. Want door de focus op inkomensnivellering bleef een aantal andere belangrijke voordelen van de voorgestelde aanpassing van de premiestructuur onderbelicht. Dit betreft de opheffing van een inefficiënt, kostbaar en kwetsbaar zorgtoeslagsysteem, de hierdoor mogelijk gemaakte verlaging van de collectieve uitgaven, een forse reductie van het groeiende wanbetalersprobleem en een toename van de premieconcurrentie tussen zorgverzekeraars.⁸ Deze voordelen worden hieronder achtereenvolgens kort toegelicht.

Afschaffing inefficiënte zorgtoeslagen

Dankzij de sterkere inkomensafhankelijke zorgpremie zou het met de Zorgverzekeringswet in 2006 ingevoerde systeem van inkomensafhankelijke zorgtoeslagen kunnen worden afgeschaft. Hiermee had een einde kunnen worden gemaakt aan een kostbaar, kwetsbaar en om-

5 Het bruto loon van een dubbelmodale werknemer bedraagt dit jaar circa € 66.000.

6 Van de Ven en Schut (2010). Een complicatie is wel dat de inkomensafhankelijke zorgpremie geheven zou worden over het individuele inkomen, terwijl de zorgtoeslag afhankelijk is van het huishoudinkomen.

7 Schut en Van de Ven (2012).

8 Schut en Van de Ven (2012).

vangrijk collectief geldcircuit. De uitvoeringskosten van dit omslachtige systeem zijn substantieel. Volgens een rapport dat verscheen in het kader van de brede heroverwegingen bedragen de uitvoeringskosten van het zorgtoeslagsysteem 100 mln euro per jaar ofwel jaarlijks € 20 euro per toeslagontvanger.⁹ Behalve de overheid worden ook vijf miljoen huishoudens geconfronteerd met de administratieve rompslomp van het aanvragen van zorgtoeslag. Wanneer de zorgtoeslag wordt vervangen door een inkomensafhankelijke premie worden deze uitvoeringskosten vrijwel volledig uitgespaard. Bovendien valt een strikt genomen overbodige geldstroom van 5,6 mld euro weg.¹⁰ Merk op dat door het vervangen van de nominale premie door een inkomensafhankelijke premie de collectieve lasten niet toenemen, omdat de verplichte nominale premie nu al tot de collectieve lasten wordt gerekend.

Afname wanbetalersprobleem

Een ander voordeel van de vervanging van niet-geoordeelde zorgtoeslagen door een inkomensafhankelijke premie is dat op die manier valt te voorkomen dat zorgtoeslagen worden besteed aan andere zaken dan de Zvw-premies,¹¹ waardoor mensen ondanks de tegemoetkoming hun nominale zorgpremies toch niet kunnen betalen. De substantiële verlaging van de nominale premie en het vervangen van de zorgtoeslag door een inkomensafhankelijke premie heeft als belangrijk voordeel dat het weglekken van zorgtoeslag naar andere bestedingen, zoals het voldoen van de elektriciteitsrekening, wordt voorkomen. Dit biedt een oplossing voor het groeiende wanbetalersprobleem. Mede als gevolg van de economische crisis neemt het aantal mensen met betalingsproblemen fors toe. Zo gaf zorgverzekeraar Menzis vorig jaar aan dat elke dag 200 mensen een aanvraag doen voor een betalingsregeling tegen 100 mensen een jaar eerder.¹² In weerwil van diverse overheidsmaatregelen is het aantal wanbetalers met een betalingsachterstand van meer dan zes maanden toegenomen van 190.000 in 2006 tot 305.000 eind 2011.¹³ Ongeveer 60 procent van deze wanbetalers ontvangt een zorgtoeslag. De eerste zes maanden premie-achterstand komt voor rekening van de zorgverzekeraar. Daarna krijgen zorgverzekeraars uit het Zorgverzekeringsfonds compensatie voor de gedeerde premie-inkomsten en neemt het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) de incasso over. De uiteindelijk niet-inbare premie-inkomsten bedragen per jaar circa 140 mln euro en de uitvoeringskosten ruim 16 mln euro. Daarnaast leidt wanbetaling gedurende de eerste zes maanden ook tot premiederving en incassokosten bij zorgverzekeraars. Ten slotte waren er eind 2011 circa 58.000 verzekeringsplichtigen onverzekerd.

Zelfs al zou het aantal wanbetalers gelijk blijven, dan zouden door een afname van de gemiddelde nominale premie van bijvoorbeeld € 1.200 tot € 400 per jaar de gedeerde premie-

9 Werkgroep Toeslagen (2010).

10 Dit is de door het CPB voor 2017 geraamde opbrengst van afschaffing van de zorgtoeslag. Het budget van de zorgtoeslag in 2014 (4,5 mld euro) zou worden teruggesluisd via een verlaging van de tarieven in de tweede en derde belastingschijf. De stijging van het budget voor de zorgtoeslag na 2014 zou worden teruggesluisd via een verhoging van de algemene heffingskorting. Zie: Centraal Planbureau (2012), p. 27 en p. 30.

11 De uitgaven krachtens de Zorgverzekeringswet worden in beginsel voor de helft gefinancierd via de nominale, door de zorgverzekeraars geheven premie (een vast bedrag, dat varieert per verzekeraar), en voor de andere helft via de inkomensafhankelijke door de Belastingdienst geheven bijdrage, plus een rijksbijdrage omdat kinderen tot 18 jaar gratis zijn verzekerd.

12 Zie het artikel 'Zorgverzekering voor veel mensen onbetaalbaar' uit AD.nl: www.ad.nl/ad/nl/4560/-Gezond/article/detail/3309005/2012/08/31/Zorgverzekering-voor-veel-mensen-onbetaalbaar.dhtml.

13 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012).

inkomsten eveneens met circa twee derde dalen. Maar waarschijnlijk neemt het aantal wanbetalers sterk af bij een veel lagere nominale premie, omdat er dan voor verzekerden veel minder reden is om de premie niet te betalen en een boete te riskeren. Temeer niet als er – net als nu – zorgverzekeraars zouden zijn die € 150 minder premie vragen dan gemiddeld.

Toename premieconcurrentie

Een derde belangrijk voordeel van een lagere nominale premie is dat zij de concurrentie tussen zorgverzekeraars aanwakkert. Dit in tegenstelling tot de populaire misvatting dat een lagere nominale premie juist zou leiden tot minder concurrentie. De reden is dat een verlaging van het nominale premiedeel de relatieve premieverschillen tussen zorgverzekeraars vergroot, terwijl de absolute premieverschillen gelijk blijven. De verhoging van het inkomensafhankelijke premiedeel (met gemiddeld € 800 per volwassen verzekerde per jaar) leidt namelijk voor alle zorgverzekeraars tot een identieke verhoging van de vereveningsbijdrage (met gemiddeld hetzelfde bedrag). De bestaande absolute kostenverschillen tussen verzekeraars blijven dus ongewijzigd, met als gevolg dat ook de absolute premieverschillen gelijk blijven. De absolute variatie in de nominale premie van € 150 per jaar rond de gemiddelde nominale premie blijft derhalve gelijk, maar zal procentueel verdrievoudigen van 12,5 procent bij een gemiddelde premie van € 1.200 per jaar tot 37,5 procent bij een gemiddelde premie van € 400 per jaar. Uit gedragseconomisch onderzoek is bekend dat mensen sterker op dezelfde absolute prijsverschillen reageren wanneer de relatieve verschillen groter zijn, omdat zij een bepaalde referentieprijs in hun hoofd hebben.¹⁴ Dit experimentele effect is ook aangetoond in de context van de Nederlandse zorgverzekering.¹⁵ Voorts blijkt uit empirisch onderzoek dat dit experimentele effect in zorgverzekeringsmarkten ook daadwerkelijk optreedt. Buchmueller en Feldstein (1997) vinden in de context van de baangebonden ziektekostenverzekering in de VS – waarbij de werkgever een groot deel van de premie betaalt – dat verzekerden sterk reageren op geringe premieverschillen ten opzichte van een lage ‘out-of-pocket’-premie. Schmitz en Ziebarth (2012) vinden een sterk toegenomen prijselasticiteit in de Duitse ziektekostenverzekering na invoering van het nieuwe premiesysteem, waarbij de zorguitgaven vrijwel volledig via inkomensafhankelijke premies worden gedekt. Door de sterke prijsgevoeligheid ten opzichte van de gangbare referentieprijs van nul, durven veel Duitse zorgverzekeraars hun nominale premie niet te verhogen.¹⁶ De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat een verlaging van het nominale premiedeel leidt tot een toename van de prijsgevoeligheid bij verzekerden en daarmee tot sterkere prijsconcurrentie tussen zorgverzekeraars.

3.3 Beheersing uitgaven curatieve zorg

In het regeerakkoord worden verschillende maatregelen aangekondigd om de op genezing gerichte curatieve zorguitgaven beter beheersbaar te maken:¹⁷ ‘Na 2014 zetten we het hoofdlijnenakkoord voort met instellingen voor medisch specialistische zorg, vrijgevestigde medisch specialisten, huisartsen en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Daarbij wordt de kostenstijging verder gedrukt van 2,5 naar 2 procent (huisartsen naar 2,5 procent). We willen de kans op inzet van het macro beheersingsinstrument zo klein mogelijk maken en bekijken

¹⁴ Tversky en Kahneman (1981); Saini en Thota (2010).

¹⁵ Schut en Laske-Aldershof (2001).

¹⁶ Schut en Van de Ven (2010a).

¹⁷ Tweede Kamer (2012-2013a), p. 21.

daarom of het mogelijk is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vooraf te laten toetsen of het door de verzekeraars gecontracteerde volume past binnen het begrotingskader zorg. [...] Concentratie van voorzieningen zorgt vaak voor een hogere kwaliteit tegen lagere kosten. Verzekeraars zijn er verantwoordelijk voor dat dit doel bereikt wordt, door selectiever te contracteren op basis van heldere kwaliteitscriteria. Daarom wordt de basisverzekering beperkt tot naturopolissen; de restitutiepolis gaat naar de aanvullende verzekering.' Het vervolg van deze paragraaf richt zich hoofdzakelijk op de beheersmaatregelen die (primair) betrekking hebben op de uitgaven aan instellingen voor medisch-specialistische zorg. Deze zijn in 2013, exclusief de honoraria van vrijgevestigde medisch specialisten, begroot op bijna 18 mld euro en vormen daarmee veruit de grootste uitgavenpost binnen de Zorgverzekeringswet.^{18 19}

Hoofdpijnenakkoord

Op 4 juli 2011 hebben het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra, Zelfstandige Klinieken Nederland en Zorgverzekeraars Nederland het zogeheten *Bestuurlijk hoofdpijnenakkoord 2012-2015* ondertekend. Met dit akkoord erkennen genoemde partijen dat zij een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' hebben om 'bij te dragen aan een beheerste kostenontwikkeling van de ziekenhuiszorg'.²⁰ In dit kader wordt de ambitie uitgesproken om de uitgavengroei in de ziekenhuizen en zelfstandige behandelcentra aanzienlijk terug te brengen, teneinde uit te komen op een structurele uitgavengroei van 2,5 procent (exclusief loon- en prijsbijstelling). Hoewel nog onduidelijk is in hoeverre partijen erin zijn geslaagd deze – in het licht van ontwikkelingen in de voorafgaande jaren – ambitieuze doelstelling te realiseren, gaat het regeerakkoord ervan uit dat door middel van nieuwe, vrijwillige afspraken met instellingen voor medisch-specialistische zorg, vrijgevestigde medisch specialisten, huisartsen en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg de komende jaren nog extra besparingen gerealiseerd kunnen worden, oplopend van 355 mln euro in 2015 tot structureel 1.175 mln euro vanaf 2017. Dit betekent dat ruim 20 procent van de voor de zorgsector ingeboekte besparingen, te weten 5,1 mld euro in 2017, langs deze weg dient te worden gerealiseerd.

Macrobeheersinstrument

In het Nederlandse zorgstelsel met gereguleerde concurrentie is de uitgavenontwikkeling op macroniveau in beginsel de resultante van in meer of mindere mate vrije prijs- en volumeonderhandelingen tussen individuele zorgverzekeraars en zorgaanbieders. De precieze uitgavengroei die uiteindelijk tot stand komt is daarmee inherent onzeker. Dit betekent echter niet dat de financiële onderbouwing van het uitgavenkader voor de zorgsector voor een belangrijk deel op drijfzand is gebaseerd. Het vorige kabinet heeft namelijk met het zogeheten 'macrobeheersinstrument' (mbi) een wettelijke stok achter de deur gecreëerd om eventuele overschrijdingen van het makro-kader achteraf bij de zorgaanbieders terug te vorderen. Op grond van een wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg kan de minister van VWS namelijk een aanwijzing geven aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) om overschrijdingen van een plafond

18 Tweede Kamer (2012-2013b).

19 Ter vergelijking zij vermeld dat voor het jaar 2013 voor de huisartsenzorg een bedrag van 2,4 mld euro is begroot en voor de curatieve geestelijke gezondheidszorg een bedrag van ruim 4,1 mld euro (Tweede Kamer, 2012-2013b).

20 Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen *et al.* (2011).

voor de omzet van de totale medisch-specialistische zorg te compenseren via een generieke ‘omzethelling’ bij alle individuele zorgaanbieders, naar rato van hun landelijke marktaandeel. Dit betekent dat zorgaanbieders een korting boven het hoofd hangt die vrijwel volledig wordt bepaald door het gedrag van andere zorgaanbieders en die zij dus zelf niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden. Het macrobeheersinstrument is scherp bekritiseerd omdat het doelmatige zorgaanbieders straft, prijsconcurrentie ontmoedigt en ongewenst strategisch gedrag bevordert.²¹

Om te bezien of de kritiek op het mbi zou kunnen worden weggenomen door een andere vormgeving, heeft het vorige kabinet een Commissie macrobeheersinstrument ingesteld. Deze commissie concludeerde in haar advies dat aan het instrument, ongeacht de precieze vormgeving, zodanige bezwaren kleven dat alles moet worden gedaan om de dreiging van kortingen achteraf te minimaliseren.²² Met het oog hierop stelt de commissie verschillende maatregelen voor die de curatieve zorguitgaven aanzienlijk beter beheersbaar moeten maken, hoewel zij nadrukkelijk opmerkt dat door het wettelijk recht op zorg vooraf geen volledige zekerheid kan worden geboden dat zorguitgaven onder alle omstandigheden binnen de grenzen van het Budgetair Kader Zorg blijven.²³

Wellicht het belangrijkste voorstel betreft de aanscherping van het contracteerproces van zorgverzekeraars. Om hen in staat te stellen de kosten te beheersen via de contracten die zij sluiten met zorgaanbieders beval de commissie aan dat voor zorg die gedekt wordt door de Zorgverzekeringswet (omzet)contracten tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders een vereiste worden. Daarnaast acht de commissie het van belang om het contracteerproces fors naar voren te halen (figuur 3.1), omdat voor effectieve uitgavenbeheersing goede en tijdige contractering tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders essentieel is. De gangbare situatie was dat de contractonderhandelingen pas gedurende het lopende kalenderjaar werden afgerond. De commissie adviseert dat zorgverzekeraars voortaan in jaar *t* duidelijk zullen moeten communiceren welke aanbieders van medisch-specialistische zorg zij voor jaar *t*+1 hebben gecontracteerd en welke objectieve criteria zij bij hun zorginkoopbeleid hebben gehanteerd. Tijdens het contracteerproces dienen de verschillende typen aanbieders, waaronder nieuwe toetreders zoals zelfstandige behandelcentra, op een gelijke en transparante manier in aanmerking te komen voor een contract.²⁴

Inmiddels lijken zorgverzekeraars al druk bezig om het contracteerproces te versnellen, getuige ook de relatief vroege ‘krachtmeting’ van Achmea met het Slotervaartziekenhuis (zie verderop).

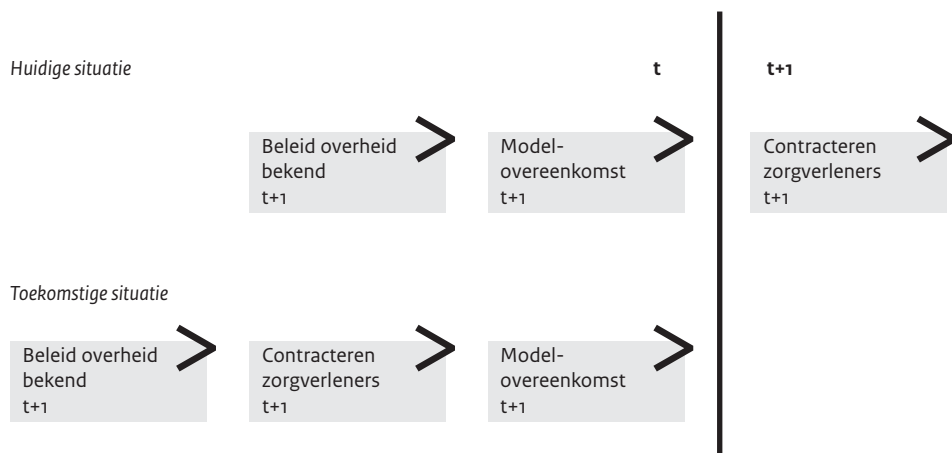
21 Centraal Planbureau (2011), p. 15; Canoy *et al.* (2011); Schut *et al.* (2010); Schut *et al.* (2011).

22 Commissie macrobeheersinstrument (2012).

23 Zie Baarsma *et al.* (2012) voor een uitgebreide samenvatting van de voorgestelde maatregelen.

24 Merk op dat dit niet betekent dat zorgverzekeraars verplicht zijn om onder redelijke voorwaarden te voldoen aan elk redelijk verzoek van een zorgaanbieder om een overeenkomst te sluiten (omgekeerde contracteerplicht). Zorgverzekeraars blijven vrij om te kiezen met welke tegenpartijen zij wel of geen overeenkomst sluiten (selectief contracteren), mits de bij het inkoopbeleid gebruikte criteria objectief en transparant zijn en niet-discriminerend worden toegepast.

Figuur 3.1 Contracteerproces naar voren halen



Selectieve zorginkoop

Een door de Commissie macrobeheersinstrument voorgestelde maatregel die in het regeerakkoord is overgenomen, houdt in dat de basisverzekering wordt beperkt tot naturapolis-sen. Zo'n beperking vloeit op zich logisch voort uit de constatering dat in een stelsel met gere-guleerde concurrentie het contracteren van zorg door verzekeraars het belangrijkste instrument voor uitgavenbeheersing vormt. Door de basisverzekering wettelijk te beperken tot naturapo-lissen wordt het sluiten van overeenkomsten (contracten) met zorgverleners voor zorgverzeke-raars *de facto* een vereiste, omdat zij anders hun zorgplicht – bij naturapolissen is immers sprake van een wettelijke plicht tot het leveren van zorg – niet waar kunnen maken. Hoewel het af-schaffen van de restitutiepolissen²⁵ eraan bijdraagt dat uitgavenbeheersing beter mogelijk wordt, is voor een echte doorbraak meer nodig. Uit de internationale wetenschappelijke literatuur²⁶ blijkt namelijk dat de kortingen die zorgverzekeraars bij ziekenhuizen weten te bedingen in be-langrijke mate worden bepaald door de mogelijkheden die zij hebben om hun verzekerden met positieve en negatieve prikkels naar voorkeursaanbieders te 'sturen' waarmee gunstige contrac-ten zijn afgesloten.²⁷ Tot nu toe stellen de Nederlandse verzekeraars zich op het vlak van selec-tieve zorginkoop, ondanks de hieronder beschreven initiatieven, echter uiterst terughoudend op. Een belangrijke reden hiervoor lijkt te zijn dat zij kampen met een vertrouwensprobleem.²⁸ Bovendien is het creëren van de juiste prikkels voor sturing niet eenvoudig.²⁹ Om selectief con-tracteren te bevorderen heeft het vorige kabinet daarom voorgesteld artikel 13 van de Zorgver-zekeringswet zodanig te wijzigen dat verzekeraars niet langer verplicht zijn om de zorg door niet-gecontracteerde zorgaanbieders te vergoeden. Deze wetswijziging gaat daarmee nog een (kleine) stap verder dan een in 2012 door de NZa uitgevaardigde beleidsregel waarin wordt

25 Anders dan bij een naturapolis is bij een restitutiepolis geen sprake van een leveringsplicht voor zorgverzekeraars, maar heeft de verzekerde slechts recht op vergoeding van de gemaakte kosten en (desgevraagd) zorgbemiddeling.

26 Sorensen (2004); Wu (2009).

27 Zie ook Varkevisser *et al.* (2006).

28 Boonen en Schut (2009).

29 Boonen en Schut (2007); Van der Geest en Varkevisser (2010).

gesteld dat een verzekeraar bij een restitutiepols weliswaar gehouden is aan een zekere vergoeding, maar dat deze ook vrijwel nul euro mag zijn, mits de verzekeraar aan zijn zorgplicht kan voldoen.³⁰

Sinds 2010 lijkt er overigens sprake te zijn van een kentering in het contracteerbeleid van zorgverzekeraars. Deze kentering werd ingezet door de aankondiging destijds van zorgverzekeraar CZ om niet langer borstkankerzorg te contracteren bij ziekenhuizen waarin minder dan een bepaald minimumaantal operaties per jaar werd verricht. Sindsdien hebben andere zorgverzekeraars dit voorbeeld gevolgd en is het aantal vormen van zorg waarvoor selectief wordt gecontracteerd geleidelijk uitgebreid. Het betreft hier overigens veelal vormen van zorg waarvoor aanwijzingen bestaan dat een bepaalde minimumschaal tot betere kwaliteit van zorg leidt. Vanaf 2012 lijkt sprake van een verdere aanscherping van het inkoopbeleid van de zorgverzekeraars. Zo kwam in 2013 aanvankelijk geen contract tot stand tussen het Slotervaartziekenhuis en de grootste zorgverzekeraar in de regio (Achmea), waarop de ziekenhuisdirecteur het veld moest ruimen.

Omzetcontracten

De aanscherping van het contracteerbeleid van zorgverzekeraars in de ziekenhuiszorg vindt ook zijn weerslag in het feit dat zorgverzekeraars in 2012 massaal zijn overgestapt op het afsluiten van omzetcontracten op basis van vaste aanneemsommen. Verschillende ontwikkelingen hebben een cruciale rol gespeeld bij deze drastische wijziging van het inkoopbeleid van de zorgverzekeraars. Ten eerste de afspraak uit het hoofdlijnenakkoord om de volumegroei op macroniveau te beperken tot 2,5 procent per jaar. Aangezien verzekeraars bij de tot 2012 gehanteerde bekostiging op basis van diagnosebehandelingcombinaties (DBC's) onvoldoende in staat bleken om het zorgvolume te beheersen, was de overstap op een andere bekostigingssystematiek noodzakelijk om aan deze afspraak te kunnen voldoen. Ten tweede werd deze noodzaak nog eens extra vergroot door drie majeure simultane wijzigingen in de bekostigingssystematiek van ziekenhuizen: (i) de vervanging van de functiegerichte budgettering, die tot 2012 gold voor twee derde van de ziekenhuiszorg, door outputbekostiging; (ii) een vergroting van het vrije prijssegment in de ziekenhuissector van 34 naar 70 procent; en (iii) de invoering van een nieuw productclassificatiesysteem (DOT³¹) waarvan de kostenstructuur nog goeddeels onbekend was. Ten slotte was een derde factor die een rol speelde bij de overstap naar omzetcontracten het sterk toegenomen financiële risico dat de zorgverzekeraars sinds 2012 gingen lopen over de ziekenhuisuitgaven als gevolg van de verdere afbouw van de zogeheten *ex post* verevening.

Hoewel definitieve cijfers nog niet bekend zijn, zijn er vanuit zowel ziekenhuizen als zorgverzekeraars signalen dat de groei van de ziekenhuisuitgaven in 2012 zodanig is afgenomen dat de kans groot is dat deze binnen het afgesproken kader van 2,5 procent reële groei blijven. De overstap naar omzetcontracten op basis van vaste aanneemsommen lijkt dus succesvol. Het na-deel van dergelijke contracten is echter dat zorgverzekeraars geen zicht hebben op wat er feitelijk door het ziekenhuis wordt geleverd en in hoeverre dit doelmatig gebeurt. Zorgverzekeraar Achmea heeft onlangs laten weten dat aan ziekenhuizen in 2012 waarschijnlijk zelfs 40 mln euro te veel is betaald, omdat de ziekenhuizen minder zorg geleverd hebben dan waarop de aanneemsom was gebaseerd.³² Bij een vaste aanneemsom hebben ziekenhuizen bovendien een prikkel

³⁰ Nederlandse Zorgautoriteit (2012).

³¹ DOT staat voor: DBC's op weg naar transparantie.

³² Zie het bericht *Achmea stapt af van aanneemsom bij zorginkoop* op: www.skipr.nl/actueel/id13907-achmea-stapt-af-van-aanneemsom-bij-zorginkoop.html.

tot onderbehandeling en risicoselectie (doorverwijzing van zorgintensieve patiënten). Achmea heeft daarom aangekondigd om de aanneemsom in 2013 voor 2,5 tot 5 procent voordeliger te maken en daaraan duidelijke doelmatigheidsafspraken te verbinden. In 2014 wil Achmea zelfs weer volledig afstappen van omzetcontracten op basis van aanneemsommen.

Deze ontwikkelingen geven aan dat de contractonderhandelingen tussen zorgverzekeraars en aanbieders de komende jaren waarschijnlijk in het teken zullen staan van een zoektocht naar betere bekostigingsmethoden, die adequate prikkels geven voor volumebeheersing, kwaliteit en een doelmatige verstrekking en coördinatie van zorg.³³ In opdracht van het Ministerie van VWS hebben Eijkenaar *et al.* (2012) onderzoek gedaan naar internationale voorbeelden van veelbelovende vormen van uitkomstbekostiging. Zij concluderen dat de perspectieven om in Nederland daadwerkelijk de omslag te maken naar bekostiging gericht op het stimuleren van goede uitkomsten in termen van zowel kwaliteit als kosten gunstig lijken.

3.4 Beheersing uitgaven langdurige zorg

Veruit de meest ingrijpende maatregelen uit het regeerakkoord hebben betrekking op de langdurige zorg.³⁴ De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een nieuwe landelijke voorziening waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg (vanaf ZZP 5) landelijk wordt georganiseerd met een budgetgrens middels de contracteerruimte. [...] Extramurale verpleging wordt in 2017 van de AWBZ overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en valt daar onder hetzelfde systeem van populatiegebonden bekostiging als de huisartsenzorg. [...] Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken worden beperkt, dienstverlening wordt versoberd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)'. Wanneer deze maatregelen worden geëffectueerd, dan betekent dit het einde van de AWBZ als volksverzekering voor langdurige zorg. Nederland was in 1968 veruit het eerste land met een dergelijke volksverzekering en zou daarmee lange tijd een internationaal buitenbeentje blijven. Pas in 1995 volgde Duitsland met een vergelijkbare, maar aanzienlijk soberder verzekering, later nog gevolgd door Japan (2000) en Zuid-Korea (2008). Nederland kan binnenkort dus opnieuw een primeur hebben door als eerste land de volksverzekering voor langdurige zorg weer af te schaffen. Als gevolg van de kabinetsplannen wordt circa 90 procent van de huidige AWBZ omgevormd van een verzekering in een voorziening: een landelijke voorziening voor de zware intramurale langdurige zorg (circa 12 mld euro, ofwel bijna 50 procent van de huidige AWBZ-uitgaven) en een gemeentelijke voorziening (Wmo) voor een groot deel van de extramurale verzorging en begeleiding (circa 10 mld euro, ofwel circa 40 procent van de huidige AWBZ-uitgaven). Het over te hevelen budget voor de gemeenten wordt echter meteen met 1,6 mld euro taakstellend verlaagd. Ook het gemeentelijk budget voor de reeds in 2007 naar de Wmo overgehevelde huishoudelijke zorg wordt sterk beknot (met 75 procent, ofwel 1,1 miljard euro), omdat de gemeenten vanaf 2015 de huishoudelijke hulp alleen nog als een maatwerkvoorziening voor de laagste inkomensgroepen hoeven aan te bieden. Verder komen de oorspronkelijke AWBZ-aanspraken op dagbesteding geheel en die op persoonlijke verzorging gedeeltelijk te vervallen, waardoor deze vormen van zorg voortaan voor rekening van de burger komen. Ten slotte wordt een krappe 10 procent (circa 1,8 mld euro) van de AWBZ-

33 Op dit vlak is veel mogelijk; zie bijvoorbeeld het onderzoek dat Zorgmarktadvies en Pels Rijcken & Droogleeuw Fortuijn (2011) in opdracht van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) hebben gedaan naar innovatieve contractvormen.

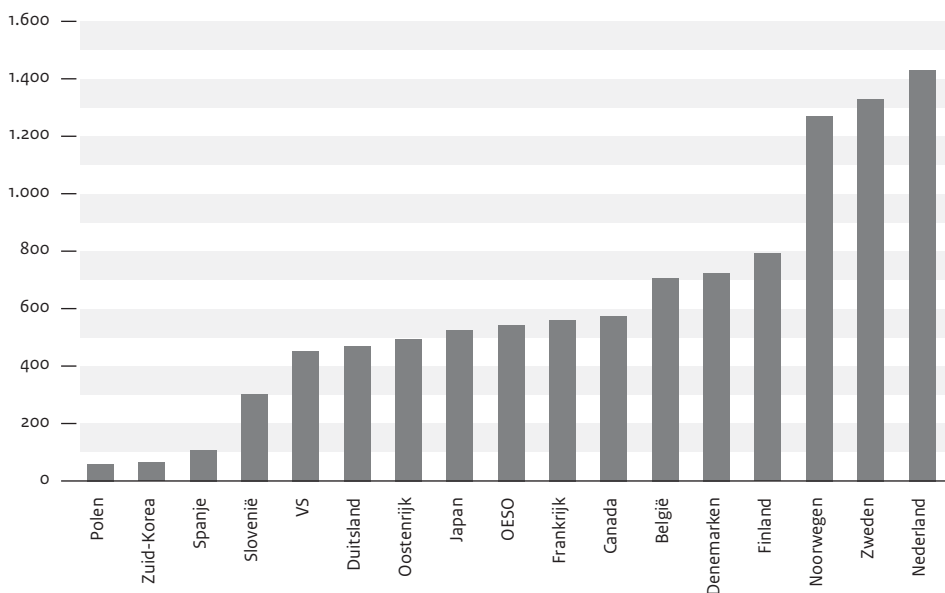
34 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 22-23.

aanspraken overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. Het gaat hierbij om de extramurale verpleging (0,8 mld euro) en de langdurige geestelijke gezondheidszorg (1,0 mld euro). Het is de bedoeling dat zorgverzekeraars voor beide aanspraken vanaf 2017 volledig risicodragend zijn.

Van verzekering naar voorziening

Met het omvormen van het overgrote deel van de AWBZ van een verzekering in een voorziening, breekt het nieuwe kabinet radicaal met het voornemen van de twee voorgaande kabinetten om de inkoop van langdurige zorg in handen te geven van de zorgverzekeraars. Hoewel de reden voor deze radicale koerswijziging in het regeerakkoord niet expliciet wordt genoemd, lijkt de belangrijkste drijfveer de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet te zijn. Feit is dat Nederland relatief hoge uitgaven aan langdurige zorg kent. Ons land was namelijk niet alleen veruit het eerste land met een volksverzekering voor langdurige zorg, maar in de loop der jaren is deze verzekering ook dermate uitgebreid dat zij in internationaal opzicht tot het meest genereuze en toegankelijke systeem voor langdurige zorg is uitgegroeid. Keerzijde daarvan is dat Nederland ook internationaal koploper is als het gaat om de uitgaven aan langdurige zorg (figuur 3.2). Bovendien zal als gevolg van de toenemende vergrijzing en de verschuiving van acute naar chronische ziekten, de financiële houdbaarheid van het huidige systeem steeds meer onder druk komen te staan.

Figuur 3.2 Uitgaven aan langdurige zorg per hoofd in 2008^a (Amerikaanse dollars^b)



a Gegevens voor Denemarken en Japan hebben betrekking op 2007; gegevens voor de VS, Oostenrijk, Canada, België en Denemarken hebben alleen betrekking op langdurige verplegingszorg.

b Bedragen in andere valuta zijn omgerekend op basis van koopkrachtpariteitskoersen.

Bron: Colombo *et al.* (2011), p. 49.

Niet alleen de omvang van de aanspraken, maar ook de onduidelijke afbakening daarvan heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de hoge uitgaven voor langdurige zorg.³⁵ Als gevolg van vaag gedefinieerde aanspraken zijn bijvoorbeeld de kosten van allerlei vormen van begeleiding explosief gestegen. Aangezien het bij de AWBZ gaat om verzekerde rechten, kunnen de aanspraken op zorg niet op grond van budgettaire overwegingen worden beperkt, wat in het verleden ook door rechtelijke uitspraken is bevestigd. Daarentegen is er bij een voorziening geen sprake van een dergelijke leveringsplicht. Weliswaar geldt op grond van de Wmo voor gemeenten een zogeheten ‘compensatieplicht’, maar deze strekt veel minder ver. In het regeerakkoord wordt bovendien nadrukkelijk gesteld dat ‘de gemeenten een zeer ruime beleidsvrijheid wordt gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen’.³⁶ De vorming van de AWBZ van een verzekering in een voorziening biedt het kabinet dus veel meer armslag om de uitgaven aan langdurige zorg te beperken. Een directe weerslag daarvan is de afspraak in het regeerakkoord om het naar de gemeenten over te hevelen budget met 1,6 mld euro te verlagen en het gemeentebudget voor huishoudelijk hulp grotendeels af te schaffen.

Overheveling naar gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisatie

Naast de omvangrijke en vaag omschreven verzekerde rechten wordt ook vaak als probleem genoemd dat de huidige organisatie van de AWBZ onvoldoende prikkels voor doelmatigheid biedt. Regionale zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor de inkoop van langdurige zorg, maar zij dragen geen financieel risico en burgers kunnen niet van zorgkantoor wisselen als zij ontevreden zijn over de ingekochte zorg. Om deze reden lag het in de bedoeling van de kabinetten Balkenende IV en Rutte I om de inkoop van langdurige zorg grotendeels in handen te geven van de zorgverzekeraars.³⁷ De achilleshiel van deze plannen was echter dat onduidelijk was of, en zo ja hoe, zorgverzekeraars risicodragend zouden kunnen worden gemaakt voor de inkoop van langdurige zorg, zonder dat dit zou leiden tot risicoselectie. Wanneer zorgverzekeraars niet op een verantwoorde manier risicodragend kunnen worden gemaakt, zouden zij geen effectieve prikkels ondervinden om de langdurige zorg doelmatig in te kopen en de kosten in de hand te houden. De Sociaal-Economische Raad (2012, p. 31) stelde in een interimadvies aan het nieuwe kabinet dan ook dat de uitvoering van ouderenzorg alleen aan zorgverzekeraars kan worden overgelaten onder de strikte randvoorwaarde dat er ‘reëel uitzicht moet zijn dat zij op een verantwoorde manier risicodragend kunnen worden gemaakt [waarbij] sprake moet zijn van een goed werkend systeem van risicoverevening’. Zolang niet aan deze randvoorwaarde is voldaan, is uitvoering van de AWBZ door zorgverzekeraars onverstandig.³⁸

In het licht hiervan alsmede van de acute noodzaak om te bezuinigen, is het niet verwonderlijk dat het nieuwe kabinet ervoor gekozen heeft om de inkoop van langdurige zorg grotendeels over te hevelen naar de gemeenten en een landelijke uitvoeringsorganisatie. Doordat er bij deze uitvoeringsorganisaties geen sprake is van concurrentie, vormt risicoselectie geen probleem. Hierdoor is het eenvoudiger om deze organisaties op een verantwoorde wijze risicodragend te maken. Overheveling van extramurale verzorging en begeleiding naar de gemeenten heeft belangrijke potentiële voordelen. Niet alleen hebben gemeenten financieel belang bij een scherpe indicatie en zorginkoop, maar ook kunnen zij lokaal maatwerk leveren door een goede afstemming op de reeds bestaande gemeentelijke steun- en welzijnsvoorzieningen. In 2007

35 Sociaal-Economische Raad (2008).

36 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 23.

37 Tweede Kamer (2010-2011).

38 Schut en Van de Ven (2010b).

leidde overheveling van huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de Wmo tot een besparing van circa 150 mln euro op huishoudelijke hulp (circa 15 procent van het totale budget), doordat de gemeenten via scherpe aanbestedingsprocedures lagere prijzen en een verschuiving van relatief dure hulp naar relatief goedkope hulpkrachten wisten af te dwingen.³⁹

Bovendien wordt het kabinet in de keuze voor een voorziening in plaats van een verzekering ook geruggesteund door ramingen van het Centraal Planbureau. Volgens het CPB zou uitvoering van de AWBZ door zorgverzekeraars namelijk 0,5 mld euro duurder uitpakken, terwijl het CPB verwacht dat de beoogde landelijke organisatie voor de inkoop van intramurale zorg een besparing van 0,2 mld euro kan realiseren door de bestaande regionale variatie in de prijzen en kwaliteit van zorg terug te dringen.

Risico's en nadelen

Hoewel zij uit budgettair oogpunt begrijpelijk zijn, zitten er ook belangrijke risico's en nadelen aan de kabinetsplannen om de AWBZ radicaal om te vormen tot een voorziening. Ten eerste leidt de opdeling van de ouderenzorg over een landelijke voorziening, gemeenten en zorgverzekeraars waarschijnlijk tot forse coördinatie- en afwentelingsproblemen. Zo krijgen zowel zorgverzekeraars als gemeenten belang bij het verschuiven van extramurale naar intramurale zorg, omdat zij de lasten van intramurale zorg niet hoeven te betalen. Dit staat haaks op het streven om ouderen zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Daarnaast is er veel overlap in het gebruik van extramurale verpleging en verzorging, terwijl de ene vorm van zorg voor rekening van de verzekeraars komt en de andere voor rekening van de gemeenten. Ook hierdoor ontstaan financiële prikkels voor (ondoelmatige) substitutie van verpleging door verzorging en omgekeerd. In de tweede plaats is het de vraag of gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om de beoogde omvangrijke inkooptaak te vervullen. Vooral bij de kleinere gemeenten lijkt onvoldoende schaalgrootte een probleem te worden. Samenwerking tussen gemeenten is een mogelijke oplossing, maar het bestuurlijke proces om daar naartoe te groeien zal geruime tijd kosten. Verder rijst de vraag of de gemeentelijke democratie de gemeentebesturen voldoende effectieve prikkels geeft om de zorg voor alle burgers zo goed mogelijk te organiseren. Ten derde zullen de transitie- en transactiekosten van de gehele operatie aanzienlijk zijn. Naast het opzetten van een landelijke inkooporganisatie voor intramurale zorg – die nog volledig ontwikkeld moet worden – moeten de ruim 400 gemeenten een zorginkooporganisatie inrichten en moeten thuiszorginstellingen in plaats van met één of enkele zorgkantoren voortaan met een groot aantal gemeenten contracten sluiten. Ten slotte zullen er, afhankelijk van de financiële situatie van gemeenten, waarschijnlijk aanzienlijke regionale verschillen ontstaan in de toegankelijkheid, prijs (eigen bijdrage) en kwaliteit van de extramurale langdurige zorg.

Waarschijnlijk vanwege bovengenoemde risico's en nadelen die kleven aan de kabinetsplannen, heeft staatssecretaris Van Rijn aangegeven open te staan voor alternatieven, mits de afgesproken besparing van ruim 3 mld euro maar wordt gerealiseerd. Aangezien recent empirisch onderzoek uitwijst dat een adequate risicoverevening voor ouderenzorg wellicht haalbaar is,⁴⁰ vormt een grotere rol van zorgverzekeraars bij de inkoop van langdurige zorg mogelijk een serieus alternatief. Maar ook als het verzekeringskarakter van de AWBZ deels gehandhaafd blijft, is duidelijk dat de AWBZ in haar huidige vorm en omvang de langste tijd heeft gehad. In plaats van een brede volksverzekering die vrijwel alle financiële risico's op langdurige zorg afdekt, zal

39 Pommer *et al.* (2009).

40 Bakx *et al.* (2013).

het financiële risico tussen overheid en burger steeds meer worden gedeeld, zeker door burgers die voldoende (pensioen)inkomen of vermogen hebben.⁴¹ Dit zal betekenen dat er, naast een verplichte verzekering of basisvoorziening, ruimte komt voor private arrangementen waarbij vermogenscomponenten als pensioenen en woningen zouden kunnen worden gecombineerd met verzekeringen of spaarvoorzieningen voor langdurige zorg.

3.5 Conclusie

Waar het kabinet-Rutte I de zorgsector bij bezuinigingen nog (grotendeels) buiten schot liet, is daarvan bij het kabinet-Rutte II geen sprake. Per saldo dient de door het CPB voorspelde groei van de collectieve zorguitgaven in 2017 met 5,1 mld euro te zijn teruggebracht. Dit betekent dat maar liefst een derde van de totale netto ombuigingen (15,0 mld euro) voor rekening van de zorgsector komt.⁴² Toch waren het in eerste instantie niet de aangekondigde beheersmaatregelen die de aandacht trokken. Die 'eer' was weggelegd voor het voorstel om de zorgpremie meer inkomensafhankelijk te maken. Door de eenzijdige en ondoordachte focus op inkomensnivellering is dit voornemen echter een vroege dood gestorven. Dat valt te betreuren. Het plan had namelijk ook grote voordelen, te weten een substantiële verlaging van de uitvoeringskosten, minder premiederving en scherpere prijsconcurrentie tussen zorgverzekeraars. Dit alles had een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de absolute topprioriteit van het kabinet: kostenbeheersing in de zorg. En hoewel voor zowel de curatieve zorg als de langdurige zorg een breed palet aan beheersmaatregelen wordt voorgesteld, is het nog maar de vraag in hoeverre de ingeboekte besparingen zonder vervelende bijwerkingen gerealiseerd kunnen worden. Zo hangt in de curatieve zorg de dreigende inzet van het macrobeheersinstrument, zeker gezien de weinig rooskleurige economische vooruitzichten, als een schaduw over de contractonderhandelingen die zorgverzekeraars en zorgaanbieders jaarlijks met elkaar moeten voeren. Tegelijkertijd heeft mede onder druk van het hoofdlijnenakkoord een drastische omslag in de contractonderhandelingen tussen zorgverzekeraars en -aanbieders plaatsgevonden die uitzicht biedt op effectievere volumebeheersing en de totstandkoming van betere bekostigingsmethoden. Ten aanzien van de langdurige zorg geldt dat, hoewel uit budgettair oogpunt begrijpelijk, vooral de kabinetsplannen om de AWBZ radicaal om te vormen tot een voorziening belangrijke risico's en nadelen meebrengen. Duidelijk is echter wel dat de AWBZ in haar huidige vorm en omvang de langste tijd heeft gehad en dat het financiële risico van langdurige zorg tussen overheid en burger steeds meer zal worden gedeeld, in ieder geval als het burgers betreft die voldoende (pensioen)inkomen of vermogen hebben.

41 Zie bijvoorbeeld de prikkelende stellingname van Van Ewijk (2012).

42 Zie ook tabel 2.4 in onderdeel 2.5.

Literatuur

- Baarsma, Barbara, Flip de Kam, Robin Linschoten, Weijer Verloren van Themaat, en Marco Varkevisser (2012), Opereren binnen zorg-uitgavenkaders, *Economisch Statistische Berichten*, **97**(4638), 408-411
- Bakx, Pieter, Eddy van Doorslaer, en Erik Schut (2013), Risicoverevening voor de ouderenzorg, *Economisch Statistische Berichten*, **98**(4651), 20-23
- Boonen, Lieke, en Erik Schut (2007), Effect van prikkels op keuze voor zorgaanbieders, *Economisch Statistische Berichten*, **92**(4521), 651-653
- Boonen, Lieke, en Erik Schut (2009), Zorgverzekeraars kampen met vertrouwensprobleem, *Economisch Statistische Berichten*, **94**(4572), 678-681
- Buchmueller, Thomas C., en Paul J. Feldstein (1997), The effect of price on switching among health plans, *Journal of Health Economics*, **16**(2), 231-247
- Canoy, M.F.M., A.G.M. ten Have, W.J. Oortwijn, en M.C.J. Romme (2011), Zorgkosten onder controle?, in C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 85-102
- Colombo, Francesca, Ana Llena-Nozal, Jérôme Mercier, en Frits Tjadens (2011), *Help wanted? Providing and paying for long-term care*, OECD Health Policy Studies, Parijs: OECD Publishing
- Commissie macrobeheersinstrument (2012), *Advies commissie macrobeheersinstrument. Van structureel kortingsinstrument naar daadwerkelijk ultimatum remedium*, Den Haag: zonder uitgever
- Centraal Planbureau (2011), *Juniraming 2011. Economische vooruitzichten 2011 en 2102*, CPB Policy Brief, 2011/06, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012), *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 29 oktober, Den Haag: CPB
- Eijkenaar, Frank, Wynand van de Ven, en Erik Schut (2012), *Uitkomstbepoosting in de zorg. Internationale voorbeelden en relevantie voor Nederland*, iBMG Onderzoeksrapport 2012/05, Rotterdam: instituut Beleid & Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Ewijk, C. van (2012), Langdurige zorg: vooral een verzekeringsprobleem, in F.T. Schut en M. Varkevisser (red.), *Een economisch gezonde gezondheidszorg*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag: Sdu Uitgevers, 217-241
- Geest, Stéphanie van der, en Marco Varkevisser (2010), Keuzebeïnvloeding via eigen risico werkt, maar kan beter, *TPedigitaal*, **4**(4), 34-48
- Kam, C.A. de, en J.H.M. Donders (2012), Zonder zorg vaart niemand wel, in F.T. Schut en M. Varkevisser (red.), *Een economisch gezonde gezondheidszorg*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag: Sdu Uitgevers, 15-44
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012), *VWS-Verzekerenmonitor 2012*, Den Haag: VWS
- Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra, Zelfstandige Klinieken Nederland, en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011), *Bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015*, Den Haag: zonder uitgever
- Nederlandse Zorgautoriteit (2012), *Beleidsregel TH/BR-005. Toezichtkader zorgplicht zorgverzekeraars (Zvw). De reikwijdte van de zorgplicht in begrippen, verantwoordelijkheden en normen*, Utrecht: NZa
- Pommer, Evert, Ab van der Torre, en Evelien Eggink (2009), *Definitief advies over het Wmo-budget huis-houdelijke hulp voor 2009*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Saini, Ritesh, en Sweta C. Thota (2010), The psychological underpinnings of relative thinking in price comparisons, *Journal of Consumer Psychology*, **20**(2), 185-192
- Schmitz, Hendrik, en Nicolas Robert Ziebarth (2012), *In absolute or relative terms? How framing prices affects the consumer price sensitivity of health plan choice*, HEDG Working Paper 12/03, York: The University of York
- Schut, Erik, en Trea Laske-Aldershof (2001), Volledig nominale zorgpremies dienen geen doel, *Economisch Statistische Berichten*, **86**(4333), 860-863
- Schut, Erik, en Wynand van de Ven (2010a), Structuur Duitse zorgpremies efficiënter dan Nederlandse, *Economisch Statistische Berichten*, **95**(4596), 662-665
- Schut, Erik, en Wynand van de Ven (2010b), Uitvoering AWBZ door zorgverzekeraars onverstandig, *Economisch Statistische Berichten*, **95**(4591), 486-489
- Schut, Erik, en Wynand van de Ven (2012), Plan zorgpremie gemiste kans, *Economisch Statistische Berichten*, **96**(4648), 690-693
- Schut, Erik, Wynand van de Ven, en Marco Varkevisser (2010), Prijsconcurrentie gaat niet samen met macrobudget ziekenhuizen, *Economisch Statistische Berichten*, **95**(4587), 374-376
- Schut, Erik, Marco Varkevisser, en Wynand van de Ven (2011), Macrobudget ontkracht prijsconcurrentie ziekenhuizen, *Economisch Statistische Berichten*, **96**(4610), 294-297

- Sociaal-Economische Raad (2008), *Langdurige zorg verzekerd. Over de toekomst van de AWBZ*, Advies 08/03, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (2012), *Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg*, Advies 12/06, Den Haag: SER
- Tversky, Amos, en Daniel Kahneman (1981), The framing of decisions and the psychology of choice, *Science*, **211**(4481), 453-458
- Sorensen, Alan T. (2003), Insurer-hospital bargaining. Negotiated discounts in post-deregulation Connecticut, *The Journal of Industrial Economics*, **51**(4), 469-490
- Tweede Kamer (2010-2011), *Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 30 597, nr. 186
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetformatie. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2013*, 33 400 XVI, nr. 2
- Varkevisser, Marco, Neeltje Polman, en Stéphanie van der Geest (2006), Zorgverzekeraars moeten patiënten kunnen 'sturen', *Economisch Statistische Berichten*, **91**(4478), 38-40
- Ven, Wynand van de, en Erik Schut (2010), Is de Zorgverzekeringswet een succes?, *TPEdigitaal*, **4**(1), 1-24
- Werkgroep Toeslagen (2010), *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen nr. 17*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wu, Vivian Y. (2009), Managed care's price bargaining with hospitals, *Journal of Health Economics*, **28**(2), 350-360
- Zorgmarktheadvis, en Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2011), *Innovatieve inkoop medisch specialistische zorg. Contractvormen onder DOT*, onderzoeksrapport in opdracht van de Nederlandse Zorgautoriteit, Den Haag/Wassenaar: zonder uitgever

Decentrale overheden

M.A. Allers

C. Hoebe

4.1 Inleiding

Voor het openbaar bestuur bevat het regeerakkoord een aantal ingrijpende voornemens. De belangrijkste beleidswijzigingen hebben betrekking op enkele grote decentralisaties van taken naar gemeenten, en een daarmee voor een deel samenhangende schaalvergroting van gemeenten, provincies en waterschappen.

De decentralisaties raken het zogeheten sociale domein: de jeugdzorg, een aantal verstrekkingen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten worden hiervoor integraal verantwoordelijk. De met de bedoelde taken gemoeide budgetten moeten zo veel mogelijk worden 'ontschot', zodat gemeenten de beleidsvrijheid krijgen die nodig is om deze taken in samenhang uit te voeren. Het moet allemaal ook aanzienlijk goedkoper. Van de budgetten die nu met de te decentraliseren taken samenhangen komt slechts een deel mee naar gemeenten (tabel 4.1). Rechten van hulpbehoevenden veranderen steeds meer in aanspraken op voorzieningen, die slechts worden geleverd zolang de voorraad strekt.

Tabel 4.1 Gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden: voornaamste bezuinigingen (-) en intensiveringen (+) (2017, mln euro)

Algemeen

Verlaging algemene uitkering uit gemeentefonds en provinciefonds	-350
Taakstellend lagere apparaatskosten gemeenten	-180
Korting gemeentefonds (onderwijsuitgaven direct naar scholen)	-250

Zorg

Korting op budget voor ondersteuning, begeleiding en verzorging	-1.580
Korting op budget jeugdzorg	-150
Huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken	-1.140
Intensivering arbeidsmarkt zorg en extra wijkverpleegkundigen	+400
Maatwerk chronisch zieken en gehandicapten ^a	+760

Arbeidsmarkt en inkomensbeleid

Grotere doelmatigheid door Participatiewet (taakstellend)	-400
Korting op reïntegratiebudget	-100
Aanscherpen Wet werk en bijstand	-100
Armoedebeleid (bijzondere bijstand)	+100

a Uitvoering door gemeenten; hiertegenover vervallen landelijke subsidies (850 mln euro) en de fiscale aftrek voor specifieke zorgkosten (500 mln euro).

Bron: Tweede Kamer (2012-2013a), p. 39-59

De nieuwe taken stellen hoge eisen aan zowel de bestuurskracht als de financiële weerbaarheid van gemeenten. Het kabinet streeft daarom naar een 'eindbeeld' van gemeenten met ten minste 100.000 inwoners. Dat zou een radicale versnelling betekenen van de bestaande herindelingsbeweging, die ervoor zorgt dat het aantal gemeenten elk jaar wat afneemt. Nu al zijn Nederlandse gemeenten, met gemiddeld ruim 40.000 inwoners, buitenbeentjes. In Europa ligt het gemiddelde aantal inwoners per gemeente op 5.200.¹ Toch voldoen op dit moment slechts 28 van de 408 Nederlandse gemeenten aan de eis dat zij 100.000 inwoners of meer hebben. Het kabinetsvoornemen is dan ook zonder meer radicaal te noemen.

Met gemeenten die in omvang veel dichter bij provincies komen te liggen dan nu het geval is, komt ook de schaal van die bestuurslaag ter discussie te staan. Het kabinet ziet vijf landsdelen voor zich, waarin ook de waterschappen moeten opgaan. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd om op korte termijn alvast Noord-Holland, Flevoland en Utrecht te laten samengaan. De rest van het land kan dan later volgen.

Een ander onderdeel van het regeerakkoord dat grote gevolgen zal hebben voor de decentrale overheden is de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Die zal provincies, gemeenten en waterschappen verplichten om naast de baten-lastenboekhouding, die ze nu al voeren, ook nauwkeurig bij te houden wat hun begrotingssaldo op kasbasis is. Dat laatste wordt namelijk aan een wettelijk maximum gebonden om te voldoen aan Europese regels. Dat maakt het moeilijker om eigen vermogen te besteden, en kan door investeringspieken voor tijdelijke tekortproblemen zorgen.²

Behalve wat er wel in staat is soms zeker zo belangrijk wat een regeerakkoord niet heeft gehaald. Ondanks de aanbeveling van twee zware ambtelijke commissies om het gemeentelijke belastinggebied te verruimen, is het kabinet niet van plan hiertoe over te gaan. De consequentie is dat de voorgenomen decentralisaties het aandeel van de belastinginkomsten van de gemeenten in hun totale inkomsten nog geringer zullen maken dan het nu al is.

4.2 Decentralisatie van het sociale domein

Het regeerakkoord kondigt decentralisaties aan op een schaal en in een tempo die in ons land vermoedelijk niet eerder zijn vertoond. Waarom wil het kabinet zoveel taken decentraliseren? In het regeerakkoord staat dit zo verwoord:³ 'Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld.' Een andere reden is dat met deze decentralisaties grote bezuinigingen konden worden ingeboekt. Die zijn nodig om te voldoen aan de eisen die 'Brussel' stelt aan het begrotingsbeleid. Deze reden verklaart ook de enorme haast waarmee de decentralisaties worden doorgezet. De bezuinigingen zijn ingeboekt, en alternatieven zijn niet voorhanden.

Voor decentralisatie is in principe veel te zeggen.⁴ Wanneer inwoners van verschillende gemeenten uiteenlopende voorkeuren hebben ten aanzien van overheidsvoorzieningen, of andere wensen met betrekking tot regelgeving, levert decentralisatie van bevoegdheden welvaartswinst op. Daarmee is immers maatwerk mogelijk. Voor inwoners van Staphorst is de zondagsrust van groot belang, terwijl mensen in andere gemeenten op die dag graag willen winkelen of feest-

1 Loughlin *et al.* (2011), p. 744.

2 Zie ook onderdeel 2.7.

3 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 36.

4 Oates (1999).

vieren. Door gemeenten beleidsvrijheid te geven kan aan dergelijke wensen tegemoet worden gekomen. Gemeenten moeten dan wel klein genoeg zijn. Immers, hoe groter gemeenten zijn, hoe meer de voorkeuren binnen de gemeentegrenzen uiteen gaan lopen en hoe groter de kans dat het gekozen beleid voor bepaalde groepen inwoners afwijkt van hun eigen voorkeuren.⁵

Decentralisatie kan ook een informatievoordeel opleveren, dat doelmatiger werken mogelijk maakt. Lagere overheden hebben meer kennis van de lokale omstandigheden en kunnen daardoor doelmatiger opereren. Ook wordt aan lagere overheden wel een laboratoriumfunctie toegeschreven. Door 'duizend bloemen te laten bloeien' wordt duidelijk welk beleid succesvol is en welk niet. Succesvol beleid kan vervolgens worden overgenomen door andere gemeenten. Voor de inwoners leveren andere gemeenten bovendien informatie op waarmee ze hun eigen bestuurders kunnen beoordelen.⁶ Wanneer in omliggende gemeenten de belastingen lager zijn, bij vergelijkbare plaatselijke voorzieningenniveaus, dan heeft het eigen gemeentebestuur iets uit te leggen. Het beoordelen van landelijke bestuurders is veel lastiger. Immers, andere landen zijn niet goed vergelijkbaar, en vergelijking met vorige kabinetten werkt niet goed omdat de economische omstandigheden sterk wisselen.

Het is belangrijk om te beseffen dat de voordelen van decentralisatie vereisen dat gemeenten voldoende autonomie hebben om ook echt eigen beleid te kunnen voeren. Ook moeten zij voldoende kleinschalig zijn. Dat laatste wordt door het kabinet onvoldoende onderkend. Wanneer decentralisaties een radicale schaalvergroting vereisen, verdampen de decentralisatievoordelen. Sterker nog, die voordelen slaan om in nadelen. Ook taken die prima in kleinschalige verbanden kunnen worden uitgevoerd, zoals de meeste van de huidige gemeentelijke taken, komen dan immers op een groter schaalniveau terecht. Deze decentralisatieparadox wordt door het kabinet genegeerd. Decentralisatie die tot opschaling leidt vergroot de afstand tot de burger, in plaats van die te verkleinen.⁷ Het kabinet denkt dat flankerend beleid dit probleem wel zal oplossen. In het regeerakkoord staat:⁸ 'Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken bij zaken die hen raken'. Dat zal niet genoeg zijn. Bovendien kan het toch niet de bedoeling zijn via de achterdeur een nieuwe bestuurslaag te introduceren van dorpsraden en wijkoverleggen, terwijl deelgemeenten moeten worden afgeschaft?

De wens om een groter deel van de sociale zekerheid en van het welzijnsbeleid naar het lagere bestuursniveau te verschuiven is goed te begrijpen. Eerdere operaties op dit gebied waren succesvol en het decentraliseren van samenhangende beleidsterreinen maakt het gemeenten mogelijk integraal beleid te ontwikkelen. De decentralisatie van de bijstand heeft geleid tot een daling van het aantal bijstandsuitkeringen.⁹ Maar die kwam voor een deel tot stand, doordat gemeenten mensen konden afschuiven naar de Wajong, een regeling waarvan zij zelf niet de kosten dragen.¹⁰ Decentralisatie van de Wajong is dan een logische stap; ook al, omdat bij beide regelingen re-integratie een belangrijke rol speelt. Zo kunnen combinatievoordelen (*economies of scope*) worden behaald. Hetzelfde geldt voor de overige decentralisaties in het sociale domein die het kabinet nu wil doorzetten. Deze stapsgewijze aanpak bergt echter wel een gevaar in zich. Elke stap kan, afzonderlijk beschouwd, een goede zijn. Uiteindelijk kan zodoende op decentraal niveau evenwel een dermate groot geheel aan taken terechtkomen, dat – wanneer het dadelijk

5 Allers (2010a).

6 Allers (2012).

7 Allers (2010b).

8 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 36.

9 Kok *et al.* (2007); Van Es en Van Vuuren (2010).

10 Van Vuuren *et al.* (2011).

als geheel was beschouwd – nooit tot decentralisatie van sommige van die taken zou zijn besloten.¹¹

Decentralisatie heeft niet alleen voordelen. Een mogelijk nadeel is het optreden van grensoverschrijdende externe effecten. Beleid stopt vaak niet bij de gemeentegrens, en het bereik van gemeentelijke voorzieningen evenmin. Bewoners van randgemeenten maken bijvoorbeeld vaak gebruik van voorzieningen in centrumgemeenten, zonder daarvoor de volledige prijs te betalen. Een belangrijker probleem is dat gemeenten niet altijd groot genoeg zijn om complexe en risicovolle taken van het Rijk of de provincie over te nemen. Kleine gemeenten hebben soms maar 30 of 40 ambtenaren. Die moeten dan met elkaar de expertise opbouwen en onderhouden die nodig is om tal van taken uit te voeren. Uitval door ziekte kan dan al snel een probleem zijn. Het in dienst nemen van specialisten is vaak geen haalbare kaart. Dit is de reden dat het kabinet inzet op schaalvergroting.

Een laatste nadeel van decentralisatie is de mogelijke onderbenutting van schaalvoordelen. Sommige voorzieningen zijn niet op doelmatige wijze op een kleine schaal te produceren. De tijd dat elke stad zijn eigen verdediging organiseerde ligt dan ook lang achter ons. Sommige taken kunnen wel doelmatig op het niveau van grote gemeenten worden uitgevoerd, maar niet op dat van kleine gemeenten. Dit is echter lang niet altijd een probleem, omdat de schaal van het bestuur niet gelijk hoeft te zijn aan de schaal van de productie. Door uitbesteding of samenwerking kan de productie een aanzienlijk grotere schaal bereiken dan de gemeenten die voor de betrokken voorzieningen verantwoordelijk zijn. Gemeenten maken al lange tijd massaal gebruik van deze mogelijkheid. Zo laat slechts 16 procent van de gemeenten vuilnis inzamelen door een eigen gemeentelijke dienst.¹² Veel gemeenten werken ook op terreinen als de bijstand en de sociale werkvoorziening samen met een of meer omliggende gemeenten. Overigens treden boven de optimale gemeenteomvang schaalnadelen op. Er zijn sterke aanwijzingen dat een omvang van 100.000 of meer inwoners voor veel voorzieningen ondoelmatig groot is.¹³

Idealiter zouden voor elke voorgenomen decentralisatie de voordelen tegen de nadelen moeten worden afgewogen. Dat gebeurt niet, in elk geval niet expliciet. Het lijkt erop dat decentralisatie wordt beschouwd als iets dat inherent goed is.¹⁴ Een motivatie wordt nauwelijks nog nodig geacht. De huidige decentralisatiegolf lijkt er vooral op te zijn gericht de verzorgingsstaat te temmen. Steeds grotere groepen zijn een beroep gaan doen op allerlei vormen van overheidsgefinancierde ondersteuning. Dat is financieel steeds moeilijker op te brengen. Rechten expliciet beperken is echter politiek hachelijk. Door taken naar gemeenten over te doen, in combinatie met aanzienlijk lagere budgetten en het vervangen van ‘harde’ rechten door zachtere aanspraken op voorzieningen, wordt de verzorgingsstaat via een omweg toch ingeperkt. Gemeenten kunnen de hen opgelegde taakstellingen niet halen, alleen doordat zij doelmatiger functioneren dan gecentraliseerde organisaties. Ze zullen minder ondersteuning kunnen leveren dan mensen nu gewend zijn, of ze moeten middelen zien te vinden ten koste van hun budget voor hun overige taken. Het geringe lokale belastinggebied biedt geen ontsnapping uit dit dilemma.

11 Carbonara *et al.* (2009).

12 Felsö *et al.* (2011).

13 Blank en De Groot (2012).

14 Allers (2010b).

4.3 Gemeentelijke schaalvergroting

Het kabinet gaat ervan uit dat veruit de meeste gemeenten onvoldoende omvang hebben om de decentralisatie van het sociale domein tot een succes te kunnen maken. Door het strakke tijdspad van de decentralisaties (invoering vanaf 2014) is een tijdige opschaling echter niet mogelijk. Dat ziet ook het kabinet. Maar men heeft een list bedacht. In zijn decentralisatiebrief schrijft minister Plasterk dat gemeenten nog dit jaar congruente samenwerkingsverbanden moeten vormen, met bij voorkeur een bereik van 100.000 inwoners of meer.¹⁵ Die samenwerkingsverbanden kunnen dan later fuseren. Het liefst 'vrijwillig', aangemoedigd door nog te bedenken financiële prikkels, maar als het moet verplicht. Dit lijkt geen goed plan.

Gemeenten werken al op allerlei terreinen samen, maar niet op al die terreinen met dezelfde partners. Die incongruentie moet nu dus verdwijnen, vindt de minister. Samenwerkingsverbanden, vaak al jaren bestaand en succesvol, zullen moeten worden uitgebreid of opgeknipt, en dat alles binnen het tijdsbestek van een jaar. Dat is niet alleen kapitaalvernietiging, het leidt ook gemakkelijk tot demotivatie bij de betrokken ambtenaren en bestuurders. En dat zijn toch de mensen die van de decentralisaties een succes moeten maken. Door incongruentie uit te sluiten vervalt ook de mogelijkheid om de schaal van samenwerkingsverbanden aan te passen aan het beleidsterrein. Op het gebied van de werkvoorzieningen moet men samenwerken in gebieden met een gemeenschappelijke arbeidsmarkt; daarnaast is het best mogelijk om op een andere schaal gezamenlijk belasting te innen of afval in te zamelen. Waarom zou de optimale schaal van die activiteiten een en dezelfde zijn? De decentralisatiebrief van minister Plasterk heeft gemeenten terughoudend gemaakt bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen, omdat zij vrezen dat die wel eens territoriale consequenties zouden kunnen hebben. Immers, met wie je vandaag samenwerkt moet je morgen misschien fuseren.

Hiernaast moeten gemeenten zich voorbereiden op de grootste decentralisatieoperatie ooit, die al in 2014 begint. Door zulke grote veranderingen er in zo weinig tijd door te jagen neemt het kabinet grote risico's. Het ware verstandig geweest om wat tijd te nemen en een en ander goed te doordenken en dan pas uit te voeren. De reden van deze haast ligt, zoals gezegd, voor een groot deel in de reeds ingeboekte forse bezuinigingen waarmee de decentralisaties gepaard gaan. Zonder die bezuinigingen kan het kabinet niet voldoen aan de Europese tekortnorm. De huidige budgettaire problemen, hoe lastig ook, zijn tijdelijk. Het verbouwen van het openbaar bestuur zal echter permanente gevolgen hebben. Gemeenten doen er beter aan alle energie te richten op een succesvolle decentralisatieoperatie – dat is uitdaging genoeg. Laat gemeenten zelf hun samenwerking organiseren. Het is niet altijd doelmatig om op alle terreinen met dezelfde gemeenten samen te werken, alleen al omdat niet elke taak dezelfde schaal vereist.

Samenwerking heeft zich op allerlei terreinen – van belastinginning tot bijstandsverstrekking – voldoende bewezen als effectieve bestuursvorm. Dat wil niet zeggen dat er geen nadelen aan zijn verbonden. Vaak genoemd is het 'democratische gat', dat ontstaat doordat besturen van samenwerkingsverbanden niet democratisch zijn gekozen. Vaak zijn het wethouders, die alleen indirect – via de raden van de samenwerkende gemeenten – verantwoording afleggen aan de kiezer. Overigens voeren de Drechtsteden met hun samenwerking een interessant experiment uit om het democratische gehalte van hun samenwerking te waarborgen.¹⁶ Het lijkt dus wel degelijk te kunnen. Een misschien wel belangrijker nadeel is dat samenwerking onvermijdelijk leidt tot een zekere uniformering van beleid. Je kunt niet succesvol en doelmatig samen-

15 Tweede Kamer (2012-2013b).

16 De Koster (2013).

werken als elke partnergemeente onverkort vasthoudt aan de eigen normen en uitgangspunten. Dit betekent dat de mogelijkheid maatwerk te leveren door samenwerking wel afneemt. Ook kunnen vragen worden gesteld bij het kostenbewustzijn van samenwerkingsverbanden. Bestuurders die wel op de kosten letten halen de kastanjes uit het vuur voor hun collega's die dat niet doen, terwijl zij voor hun eigen gemeente maar een deel van de bespaarde middelen terugzien. Dat motiveert wellicht onvoldoende.

Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten kan in theorie én in de praktijk leiden tot meer maatwerk, lagere kosten en een betere democratische controle. Maar alleen als gemeenten voldoende autonomie wordt gegund en alleen als gemeenten voldoende kleinschalig kunnen blijven. De ongekennde gemeentelijke opschaling waar het kabinet op aanstuurt zal er niet toe leiden dat de overheid dichterbij de burger komt te staan, maar juist verder weg. De door het regeerakkoord voorgespiegelde kostenvoordelen van gemeentelijke fusies lijken bovendien imaginair. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten na herindeling structureel meer gaan uitgeven, niet minder.¹⁷ Maar dit belet het kabinet niet om op termijn toch bijna een miljard aan 'efficiëntiewinst' in te boeken. Voor de rijksbegroting wordt deze bezuiniging eenvoudig behaald door op het gemeentefonds te korten. Gemeenten moeten vervolgens maar zien hoe zij met het kleinere bedrag rondkomen.

Gemeenten kunnen zich voorlopig het beste richten op een succesvol verloop van de decentralisatie van het sociale domein. Het dit jaar nog vormen van de door het kabinet gewenste congruente samenwerkingsverbanden met ten minste 100.000 inwoners kunnen ze beter achterwege laten. Het valt immers nog maar af te wachten of het kabinet het verplicht opleggen van dergelijke samenwerking wel in wetgeving weet om te zetten. Inmiddels lijkt ook minister Plasterk in te zien dat hij te hoog heeft ingezet. In een brief van 13 maart benadrukt hij dat gemeentelijke herindeling van onderop dient te geschieden.¹⁸ De norm van 100.000 inwoners wordt in deze brief niet langer genoemd.

4.4 Het decentrale belastinggebied

Door de decentralisaties in het sociale domein groeit het budget van gemeenten aanzienlijk. Het gemeentefonds zal naar verwachting ongeveer in omvang verdubbelen. Dit roept de vraag op of de samenstelling van de inkomsten van gemeenten geen aanpassing behoeft. Het aandeel van de eigen belastingen in de gemeentelijke inkomsten is nu met 8 procent al klein in vergelijking met de lokale middelenmix in andere landen.¹⁹ Bij de verwachte verdubbeling van de omvang van het gemeentefonds zal het aandeel van de eigen belastingmiddelen nog aanzienlijk kleiner worden. Een groeiend aantal economen pleitte al voordat de bestaande decentralisatieagenda werd opgesteld voor verruiming van het belastinggebied van de decentrale overheden. Deze pleidooien hebben nu alleen maar aan kracht en actualiteit gewonnen. Toch hebben zij niet tot voorstellen in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet geleid. De adviezen van twee zware ambtelijke commissies zijn daarmee in de wind geslagen.

De Studiegroep Begrotingsruimte brengt voorafgaand aan verkiezingen voor de Tweede Kamer advies uit over de inrichting van de Nederlandse overheidsfinanciën. In juni 2012 werd het veertiende rapport van deze studiegroep gepubliceerd. Zij juicht daarin de toegenomen decentralisatie van beleid naar gemeenten toe. Het rapport stelt echter dat de huidige wijze van

17 Allers en De Kam (2010); Allers en Geertsema (2012).

18 Tweede Kamer (2012-2013c).

19 Blöchliger en King (2007).

financiering van gemeenten niet meer in de pas loopt met het uitgebreide takenpakket en de grotere financiële risico's die dit meebrengt. De studiegroep adviseert om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden en het aandeel van rijksuitkeringen in de gemeentelijke inkomsten te verlagen. Ook zouden gemeenten meer zeggenschap moeten krijgen over de ontwikkeling van hun belastinggebied. Volgens het rapport zou dit gemeenten 'beter in staat kunnen stellen om de regio's die van hen wordt verwacht op het sociale domein adequaat in te vullen en tot een doelmatiger aanwending van publieke middelen kunnen leiden'.²⁰ Eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zou niet mogen leiden tot verdere toename van de collectievelastendruk.

Voorafgaand aan een kabinetsformatie stelt de Centrale Economische Commissie (CEC) altijd een advies op. Zo ook in 2012.²¹ Ook de CEC pleit voor verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. Hiervoor worden twee redenen aangedragen. De eerste is dat gemeenten met een groter belastinggebied zelfstandiger risico's kunnen dragen. De tweede is dat gemeenten zo een grotere prikkel zullen voelen om doelmatig te werken. Ondoelmatig werken leidt immers tot hogere lokale lasten, die door hun zichtbaarheid een democratisch controlemechanisme in werking zullen zetten. Als randvoorwaarden noemt de CEC dat het begrotingsbeleid geen gevaar mag lopen, en dat de collectievelastendruk niet mag oplopen. Ook mogen gemeenten niet aan inkomenspolitiek gaan doen. De CEC pleit voor snelle besluitvorming hierover, gezien het grote belang dat aan de decentralisaties wordt gehecht.

Het is in de recente geschiedenis niet eerder voorgekomen dat twee commissies van dit kaliber kort na elkaar onomwonden adviseerden om het lokale belastinggebied uit te breiden. Het feit dat deze maatregel ook nu het regeerakkoord weer niet heeft gehaald, tekent de grote politieke gevoeligheid van dit onderwerp. Het kabinet schroomde niet radicale doelen te stellen, zoals op het gebied van de gemeentelijke opschaling. Maar uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied was een brug te ver.

4.5 Landsdelen, provincies en waterschappen

Wanneer de gemeenten op grote schaal fuseren, komt de omvang van gemeenten veel dichter te liggen bij die van provincies. Op de lange termijn zouden de provincies dan ook moeten opgaan in vijf landsdelen met een gesloten huishouding. Het takenpakket van provincies is dan wettelijk vastgelegd en provincies mogen geen activiteiten ontwikkelen op andere terreinen. De 24 waterschappen moeten volgens het akkoord worden samengevoegd met deze landsdelen.

In de huidige kabinetsperiode wordt een aantal maatregelen genomen om naar dit eindbeeld toe te werken. Op korte termijn moeten de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samengaan. De rest van het land kan dan later volgen. Waterschappen worden aangevoerd om verder op te schalen tot tien à twaalf eenheden. Daarnaast wil het kabinet de waterschappen uit de Grondwet schrappen.

Noord-Holland, Flevoland en Utrecht verzetten zich echter om uiteenlopende redenen tegen deze eerste stap. Allereerst leeft twijfel over de kostenvoordelen. Ten tweede zijn burgers en bestuurders bang voor het verlies van de eigen identiteit en cultuur. Het is echter de vraag of dit bezwaar terecht is. In sommige regio's ontnemen mensen hun identiteit wellicht nog steeds voor een deel aan de provincie waarin zij wonen, maar zeker in de Randstad hebben andere eenheden – Nederland, een regio of de woonplaats – die functie overgenomen. Een laatste argu-

20 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 43.

21 Centrale Economische Commissie (2012).

ment tegen de fusie is dat de nieuwe provincie veel groter zou worden dan de andere provincies. Dat is echter geen steekhoudend argument. De grootste gemeente is 700 keer zo groot als de kleinste, zonder dat dit merkbare problemen oplevert.

Deze fusie heeft ook belangrijke voordelen.²² De belangrijkste taken van provincies liggen op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke planning, natuur en economisch beleid. De schaal van de betrokken provincies valt echter niet samen met de schaal van de op te lossen problemen op deze terreinen. De Randstadprovincies zijn onderling sterk verweven. Dat geldt zeker voor de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. De betrokken provincies werken daarom al op uiteenlopende gebieden samen. Samenwerkingsverbanden kunnen echter leiden tot troebele verhoudingen, omdat niet duidelijk is wie waarover gaat, en tot stroperige besluitvorming. In een druk gebied als de Randstad is dit probleem groter dan in de periferie. Dit is dan ook een argument vóór de voorgestelde provinciale opschaling.

Buiten de Randstad is de situatie anders. Hier is veel minder sprake van een mismatch tussen de problemen en het grondgebied van de provincies. Daarnaast is in provincies als Friesland, Zeeland en Limburg de identiteit veel sterker verbonden aan de provincie dan in de Randstad. De argumenten voor de fusie zijn in de Randstad dus sterker dan daarbuiten. De tegenargumenten zijn buiten de Randstad juist sterker.

De discussie over de waterschappen wordt minder fel gevoerd dan die over gemeenten en provincies, maar ook hier bestaat wel degelijk weerstand. Waterschappen wijzen erop dat zij de afgelopen decennia al een grote opschaling hebben doorgemaakt (van circa 2.600 waterschappen in de jaren vijftig van de vorige eeuw tot 24 nu). Daarnaast menen zij dat het verwijderen van de waterschappen uit de grondwet een eerste stap is in het opheffen van de waterschappen. De minister van Infrastructuur en Milieu bezweert echter dat dit niet het geval is: er wordt geen discussie gevoerd over het voortbestaan van de waterschappen *tijdens deze kabinetsperiode*. Op lange termijn is het wel degelijk de bedoeling, volgens het regeerakkoord, dat waterschappen opgaan in de nieuw te vormen landsdelen. Waterschappen vormen dan niet langer een afzonderlijke bestuurslaag, maar zij transformeren tot uitvoeringsinstanties binnen opgeschaalde provincies.

De discussie over het afschaffen van de waterschappen laat met enige regelmaat op. De meest recente discussie begon in 2010. Toen stelde het Interprovinciaal Overleg dat het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies een besparing op zou leveren van 300 tot 400 mln euro. Dit door besparingen op bestuurskosten en overheadkosten, en door een meer doelmatige aansturing. Uit onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) blijkt echter dat de potentiële besparing veel kleiner is. Er zijn weliswaar minder bestuurders nodig wanneer waterschappen geen zelfstandige bestuurslaag vormen, het waterschapswerk moet wel worden uitgevoerd.²³

Daarnaast veroorzaakt het samenvoegen van de waterschappen tot uitvoeringsorganisaties van provincies of landsdelen ook kosten. Ten eerste ontstaan er frictiekosten. Boveentalige bestuurders en personeel hebben bijvoorbeeld nog enige tijd recht op wachtgeld. Ook moeten ICT-systemen op elkaar worden afgestemd. In de waterschapswereld is dit geen sinecure: een groot deel van het waterbeheer (wanneer moet een stuw omhoog) is geautomatiseerd. Systemen moeten daarom goed op elkaar zijn afgestemd, maar niet alle waterschappen gebruiken dezelfde programmatuur.

Gezien de omvang van de operatie kunnen de frictiekosten aanzienlijk zijn. Maar het zijn

22 Allers en Fraanje (2011).

23 Allers en Hoebe (2010).

wel tijdelijke kosten. Het samenvoegen van de waterschappen met provincies of de nieuwe landsdelen brengt ook structurele kosten mee. Waterbeheer kent een geheel eigen logica. In-grepen in het waterbeheer bovenstrooms hebben immers direct gevolgen voor de hoeveelheid water en de kwaliteit van het water benedenstrooms. Als bovenstrooms maatregelen worden genomen om regenwater zo snel mogelijk af te voeren, dan betekent dit dat partijen benedenstrooms veel meer water te verwerken krijgen. Water trekt zich niets aan van bestuurlijke grenzen. Waterschappen zijn dan ook zo veel mogelijk georganiseerd rondom stroomgebieden, een geheel van rivieren en zijtakken via welke water wordt afgevoerd.

Daarnaast wordt het beleid op het gebied van het waterbeheer in belangrijke mate bepaald door nationale en internationale afspraken. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater op orde komt. Hiertoe zijn vier hoofdstroomgebieden aangewezen. In het nationale beleidsdossier *Waterbeheer 21e eeuw* zijn afspraken gemaakt over het op orde brengen van het watersysteem (waterpeil). Waterpeilbeheer en waterkwaliteitsbeheer beïnvloeden elkaar. Er is dan ook afgesproken om het waterbeleid te baseren op de vier stroomgebieden die ook worden onderscheiden voor de KRW.

Het waterbeheer is op (inter)nationaal niveau zo veel mogelijk op stroomgebieden gericht. Waterschappen zijn op regionaal niveau al in grote mate georganiseerd rondom deelstroomgebieden. Als de waterschappen worden samengevoegd met provincies of nieuwe landsdelen, dan moet het waterbeleid nog steeds worden afgestemd binnen de (deel)stroomgebieden. Provincies zijn echter niet noodzakelijkerwijs georganiseerd rondom stroomgebieden. Verkeer en vervoer en economie, grote taken van de provincies op dit moment, kunnen immers vragen om een andere indeling van het grondgebied dan waterbeheer. Het is dan ook helemaal niet duidelijk of de nieuwe landsdelen wel worden georganiseerd rondom waterbeheer. Erg waarschijnlijk lijkt dit niet. Als Noord-Holland, Utrecht en Flevoland bijvoorbeeld fuseren, dan doorkruist de grens van deze megaprovincie ten minste één belangrijk regionaal stroomgebied (stroomgebied Gelderse Vallei, nu onderdeel van waterschap Vallei en Veluwe). Er zal dus afstemming en samenwerking moeten plaatsvinden tussen de provincies of landsdelen, op grotere schaal dan nu gebeurt. Het opheffen van de waterschappen kan daarmee leiden tot het opzetten van nieuwe, minder zichtbare samenwerkingsverbanden, binnen waterhuishoudkundige eenheden. Dat leidt tot ambtelijke en bestuurlijke drukte. En die wil het kabinet juist voorkomen.

4.6 De Wet houdbare overheidsfinanciën

Al sinds de inwerkingtreding van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in 1993 is het Nederlandse begrotingsbeleid gebonden aan Europese normen. De bekendste onderdelen hiervan zijn een plafondwaarde voor het begrotingstekort van 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en een bovengrens voor de overheidsschuld van 60 procent van het bbp. Als gevolg van de economische problemen in de eurozone is in 2010 besloten om het SGP aan te scherpen. De aangescherpte begrotingsregels worden in Nederland in nationale wetgeving omgezet via de Wet houdbare overheidsfinanciën. De Wet Hof heeft grote gevolgen voor decentrale overheden.

De Europese begrotingsregels gelden voor alle overheidslagen samen. Al in 2004 hebben Rijk en decentrale overheden in Nederland bestuurlijke afspraken gemaakt om het maximaal toegestane tekort van 3 procent bbp te verdelen. De decentrale overheden hebben toen 0,5 procent van het bbp toegewezen gekregen als maximaal begrotingstekort. Gemeenten kregen 0,38 procent, provincies 0,07 procent en waterschappen 0,05 procent. In 2013 verwacht het CBS een overschrijding van de voor decentrale overheden afgesproken plafondwaarde. Hun EMU-tekort

komt uit op 0,67 procent van het bbp; dat is dus 0,17 procentpunt te veel.²⁴ Maar omdat Nederland over het lopende jaar hoogstwaarschijnlijk geen boete krijgt van de EU, kan het Rijk de decentrale overheden wegens deze overschrijding niet beboeten. Overigens circuleren voor de omvang van het EMU-tekort van de decentrale overheden verschillende cijfers. In het eveneens half maart gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 2013* raamt het Centraal Planbureau (2013, p. 63) het tekort op 0,4 procent bbp.

Zoals gezegd moet Nederland de aangescherpte Europese regels verwerken in de nationale wetgeving. Daartoe dient de Wet Hof. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft over dit wetsvoorstel een zeer kritisch advies uitgebracht.²⁵ De regels zijn bedoeld om onbeheersbare overheidstekorten en -schulden te voorkomen, maar zij treffen ook decentrale overheden waarvan de schuld niet stijgt of zelfs decentrale overheden die beschikken over een positief eigen vermogen. Nederlandse provincies, gemeenten en waterschappen kennen bovendien al de verplichting hun begroting sluitend te maken. In tegenstelling tot landen kunnen zij niet eindeloos tekortfinanciering gebruiken om consumptieve uitgaven te doen. Voor hen zijn strengere regels dus overbodig. Om aan de Europese normen te voldoen worden de investeringsmogelijkheden van decentrale overheden echter wel sterk ingeperkt.

Hoewel er dus geen sprake is van een inhoudelijk probleem, leveren de Europese afspraken wel degelijk een nalevingsprobleem op.²⁶ Dat komt, doordat die afspraken gebaseerd zijn op een ander boekhoudkundig stelsel dan de decentrale overheden hanteren. De Europese afspraken zijn gebaseerd op de systematiek van de nationale rekeningen, die uitgaat van kasstromen. Het tekort is daarbij de uitgaande kasstroom minus de inkomende kasstroom. Voor landen sluit dit aan bij de gehanteerde boekhoudmethode. De Nederlandse decentrale overheden kennen echter een baten-lastenstelsel. Dat is wettelijk zo vastgelegd.

Investerings komen in een dergelijk systeem niet in het jaar waarin de uitgave wordt gedaan in één keer ten laste van de begroting, zoals bij een kasstelsel. Kapitaalgoederen worden geactiveerd, en gedurende hun looptijd geleidelijk afgeschreven, zoals bedrijven dat ook doen. De afschrijvingen komen ten laste van de exploitatie, net als de betaalde rente. Volgens de EMU-systematiek komt een investering echter wel in het jaar van uitgave voor het volle bedrag ten laste van het begrotingssaldo. Dat leidt tot EMU-tekorten voor gemeenten die op baten-lasten-basis geen tekort hebben. Een ander probleem is dat het aanwenden van eigen vermogen, bijvoorbeeld verkregen uit de verkoop van aandelen in nutsbedrijven, het EMU-saldo verslechtert. Dat komt doordat inzet van dergelijke middelen geen inkomende kasstroom is, terwijl de besteding wel een uitgaande kasstroom oplevert. Dit maakt het vooral voor enkele provincies moeilijk om de miljarden euro te besteden, die zij hebben ontvangen bij de verkoop van aandelen in de energiebedrijven Nuon en Essent.

Op 18 januari 2013 sloten Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van waterschappen een akkoord over de Wet Hof.²⁷ De wettelijke plafondwaarde voor het EMU-tekort van de decentrale overheden wordt daarin voor de periode 2013 tot en met 2015 gesteld op 0,5 procent bbp, de al bestaande bovengrens. In 2016 en 2017 gaat de plafondwaarde naar respectievelijk 0,4 procent bbp en 0,3 procent bbp. Eind 2015 volgt een evaluatie, aan de hand waarvan wordt gezien of de beoogde bovengrenzen voor de jaren 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk zijn. Dit akkoord is niet onomstreden; vooral vermogende

24 Van Oers (2013).

25 Raad voor de financiële verhoudingen (2012).

26 Allers en Van Nijendaal (2012).

27 Tweede Kamer (2012-2013d).

provincies verzetten zich daartegen, zoals op basis van het voorafgaande te begrijpen valt. Zij beschikken over het vermogen om te investeren, maar de uitgaande kasstroom belast het geplafonneerde EMU-tekort.

Literatuur

- Allers, M.A. (2010a), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(1), 12-19
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37
- Allers, M.A., en C. Hoebe (2010), *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, COELO-rapport 10-5, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-208
- Allers, M.A., en M.J. Fraanje (2011), Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 103-118
- Allers, Maarten A. (2012), Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, **117**(1), 4-6
- Allers, Maarten, en Bieuwe Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, *Me Judice*, 9 november
- Allers, Maarten, en Gerber van Nijendaal (2012), Europese begrotingsregels en investeringen, *Openbaar Bestuur*, **22**(10), 13-20
- Blank, Jos, en Hans de Groot (2012), Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting, *Me Judice*, 26 november
- Blöchliger, Hansjörg, en David King (2007), Less than you thought. The fiscal autonomy of sub-central governments, *OECD Economic Studies*, **12**(2), 155-188
- Carbonara, Emanuela, Barbara Luppi, en Francesco Parisi (2009), Self-defeating subsidiarity, *Review of Law & Economics*, **5**(1), 741-783
- Centrale Economische Commissie (2012), *Veerkracht door vernieuwing. Notitie ten behoeve van de kabinetsformatie*, Den Haag: zonder uitgever
- Centraal Planbureau (2013), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Es, Frank van, en Daniel van Vuuren (2010), Minder uitkeringen door decentralisering bijstand, *Economisch Statistische Berichten*, **95**(4589), 429-430
- Felsö, Flóra, Hans de Groot, en Alex van Heezik (2011), *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid*, Delft: Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies
- Kok, Lucy, Inge Groot, en Derya Güler (2007), *Kwantitatief effect WWB*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Koster, Y. de (2013), Hecht Drecht blijft autonoom, *Binnenlands Bestuur*, 18 januari, 24-29
- Loughlin, John, Frank Hendriks, en Anders Lidström (red.) (2011), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Oates, Wallace E. (1999), An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, **37**(3), 1120-1149
- Oers, Floor van (2013), *Definitieve uitkomsten EMU-enquête 2013*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Raad voor de financiële verhoudingen (2012), *Advies Wet houdbare overheidsfinanciën*, Den Haag: Rfv
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 VII, nr. 59
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Nadere toelichting met betrekking tot gemeentelijke herindeling. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 750, nr. 51
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Brief van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33 400 B en 33 400 C, nr. 7
- Vuuren, D.J. van, F. van Es, en G. Roelofs (2011), *Van bijstand naar Wajong*, Den Haag: Centraal Planbureau

Modernisering in slakkengang

Het meerjarig financieel kader voor de EU-begroting

M.G. Bos

B. van Riel

5.1 Inleiding

Begin februari 2013 heeft de Europese Raad een akkoord bereikt over een nieuw meerjarig financieel kader (MFK).¹ Dit legt de contouren vast voor de EU-begroting in de periode 2014-2020. Dit hoofdstuk zet het MFK uiteen, licht toe hoe het tot stand is gekomen en geeft een beoordeling. De toelichting op het MFK vergelijkt onder andere de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie met het compromis dat in de Europese Raad is gesloten. Speciale aandacht gaat uit naar de opstelling van Nederland. Het meerjarig financieel kader behoeft nog de instemming van het Europees Parlement (EP). Een meerderheid van de leden van het EP heeft in een eerste reactie afwijzend gereageerd. Bij het afsluiten van deze tekst (op 1 maart 2013) was nog geen compromis bereikt.

5.2 Wat is het MFK en hoe komt het tot stand?

De Europese Unie (EU) hanteert sinds 1988 een meerjarig financieel kader. In de wandeling wordt het ook wel eens een meerjarenbegroting genoemd, maar dat is onjuist. Het MFK legt voor een periode van vijf tot zeven jaar uitgavenplafonds vast. Daarnaast bevat het afspraken over de financiering van de EU-begroting. Daarmee wordt de besluitvorming over de jaarlijkse begroting vooraf bindend ingekaderd. Sinds eind 2009 is het MFK ook verdragsmatig verankerd.²

Het MFK wordt in eerste instantie vastgesteld door de Europese Raad, na een voorstel van de Europese Commissie. Vaststelling vergt unanimiteit; elke lidstaat kan dankzij een vetorecht overeenstemming blokkeren. Zijn de lidstaten het eenmaal eens geworden, dan moet nog met het Europees Parlement worden onderhandeld om het kader op te nemen in een Interinstitutioneel Akkoord. Dat gaat in de regel nog met wat aanpassingen gepaard. Parallel aan het MFK lopen onderhandelingen over voorstellen van de Europese Commissie voor verschillende programma's binnen de begrotingscategorieën, zoals landbouw, cohesie, onderzoek, training, enzovoort. Op deze voorstellen is in de regel de gewone wetgevingsprocedure van toepassing, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit en het Europees Parlement medewetgever is. Dit hoofdstuk concentreert zich op de hoofdlijnen van het MFK zelf. Dit is een kwart-eeuw geleden in het leven geroepen door de Europese Commissie om zodoende te komen tot een betere afweging van budgettaire prioriteiten en een betere disciplinerende van de landbouwuitgaven. Deze dreigden in de jaren tachtig van de vorige eeuw namelijk andere uitgavencategorieën steeds meer te verdringen.

1 De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie.

2 In artikel 312 Verdrag van Lissabon.

De EU-uitgaven worden overigens niet alleen ingeperkt door het MFK, maar door een heel samenstel van bindende kaders:

- Het vereiste van begrotingsevenwicht, dat van meet af aan in verdragen is vastgelegd.³
- Het eigenmiddelenplafond, dat gelijk is aan 1,23 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Via de eis van begrotingsevenwicht begrenst dit tevens de uitgaven. Een eventuele aanpassing van de hoogte van het eigenmiddelenplafond vergt de instemming van alle lidstaten.
- De jaarlijkse begroting. Deze wordt vastgesteld door de twee takken van de begrotingsautoriteit – Raad van ministers en Europees Parlement – gezamenlijk, op voorstel van de Europese Commissie. De begroting moet passen binnen het bindende kader van het MFK.

Het MFK legt voor een reeks van jaren bindende uitgavenplafonds vast, niet alleen voor de totale uitgaven, maar ook uitgesplitst naar een aantal categorieën, zoals cohesie- en landbouwwitgaven. De aanloop naar een nieuw financieel kader vormt dan ook bij uitstek het moment voor een periodieke heroverweging van de uitgaven en het achterliggende Europees beleid. Het streven is om over het kader zeker een jaar voor aanvang van de nieuwe meerjarenperiode overeenstemming te bereiken, om zo voldoende tijd over te houden voor de uitwerking van en besluitvorming over de daarbij horende hervormingen van bijvoorbeeld het landbouwbeleid en de inzet van de structuurfondsen en van het cohesiefonds.

Maar ook gedurende de looptijd van een MFK zijn hervormingen mogelijk – en soms ook nodig. Een voorbeeld daarvan is de Midterm Review van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van 2003. Toen werd vastgelegd dat de directe inkomenssteun aan boeren zou worden gekort wanneer de landbouwwitgaven zouden dreigen door het plafond te breken. En in jaarbegrotingen kunnen lagere uitgavenplafonds worden gekozen dan in het MFK; dat gebeurt ook vaak. Maar de ruimte om tussentijds echt nieuwe prioriteiten met belangrijke consequenties voor het EU-budget te stellen, blijft beperkt. De vaststelling van een nieuw kader blijft toch hét moment om bakens te verzetten.

De EU-begroting (en ook het MFK) maakt onderscheid tussen vastleggingskredieten en betalingskredieten. Vastleggingskredieten dekken in een begrotingsjaar de totale kosten van de verplichtingen die dan worden aangegaan. De feitelijke betalingen kunnen zich over verschillende begrotingsjaren uitstrekken. Betalingskredieten dekken de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen, aangegaan in het lopende jaar of eerder.

Uitgaven en ontvangsten worden toegestaan voor de duur van het begrotingsjaar; kaschuiven tussen jaren zijn in beginsel niet mogelijk. Eventuele overschotten als gevolg van onderuitputting worden in het volgende jaar teruggestort naar de lidstaten (respectievelijk in mindering gebracht op de afdrachten van de lidstaten).

Het verschil tussen betalingskredieten en vastleggingskredieten komt vooral op conto van de structuurfondsen: verbintenissen leiden vaak pas in latere jaren tot uitbetaling. Voor de marktuutgaven en directe betalingen voor de landbouw vallen vastleggings- en betalingskredieten samen. Eind 2011 bedroeg het stuwmeer aan uitstaande, niet-afgewikkelde vastleggingskredieten 207 mld euro. Daarvan had 136 mld euro betrekking op structuur- en cohesiefondsen.

De afwikkeling van dit stuwmeer vormde een belangrijk punt in de onderhandelingen over de begrotingen voor 2012 en 2013, en wierp ook al zijn schaduwen vooruit naar de vaststelling

3 Thans in artikel 130 Verdrag van Lissabon.

van het MFK voor de periode 2014-2020. Het gaat immers om financiële verplichtingen die alleen gehonoreerd kunnen worden als daarvoor de komende tijd – ook in een volgende MFK-periode – op de begroting voldoende betalingskredieten worden gereserveerd.

Eerst in tweede instantie – maar dat is traditie – heeft de Europese Raad begin februari 2013 overeenstemming bereikt over het MFK 2014-2020 (zie tabel 5.1).⁴ Landbouw (39 procent van de uitgaven) en cohesie (34 procent) blijven nog steeds veruit de belangrijkste uitgavenposten. Ten opzichte van het MFK 2007-2013 (laatste kolom) loopt het gewicht van deze uitgavenposten wel iets terug. De post concurrentievermogen – met daarin onderzoek en de infrastructuur voor de interne markt – is nog niet zo groot, maar zit wel in de lift. Een groot verschil met het voorgaande MFK betreft de omvang van de uitgaven (onderste regel). De uitgaven dalen over de tijd tot onder de 1 procent bni en zijn voor de gehele periode lager begroot dan in het vorige MFK (1 procent bni in plaats van 1,05 procent bni).⁵

Tabel 5.1 Meerjarig kader 2014-2020 (mld euro, in prijzen van 2011) voor 28 lidstaten

	2014	2020	Totaal	%	MFK 2007-13 %
Vastleggingskredieten					
Duurzame groei	60,3	69,0	450,8	47	45
waarvan concurrentievermogen	15,6	21,1	125,6	13	9
waarvan cohesie	44,7	47,9	325,1	34	36
Landbouw en platteland	55,9	50,1	373,2	39	42
waarvan markt en betalingen	41,6	37,6	277,9	29	33
Burgerschap, recht	2,0	2,5	15,7	2	1
EU als mondiale partner	7,8	8,8	58,7	6	6
Administratie	8,2	8,5	61,6	6	6
Totaal	134,3	140,2	960,0		
% bni	1,03	0,98	1,00		1,05

Bronnen: Europese Raad (2013) en Voorzitterschap van de Europese Raad (2005)

5.3 De onderhandelingen over het nieuwe MFK: de dominantie van verdeling

Het openingsbod van de Europese commissie

De formele onderhandelingen over het MFK 2014-2020 zijn van start gegaan met de publicatie eind juni 2011 van voorstellen van de Europese Commissie.⁶ Daaraan voorafgaand hield de Commissie in 2007 een publieke consultatieronde. Die draaide om een evaluatie en mogelijke hervormingen van de Europese begroting.

4 Omwille van de vergelijkbaarheid is ervoor gekozen om de tabellen in dit hoofdstuk uitsluitend te baseren op de vastleggingskredieten uitgedrukt in vaste prijzen (2011).

5 De betalingskredieten als percentage van het bni dalen van 0,98 procent in 2014 naar 0,91 procent in 2020; over de gehele periode bedragen ze 0,95 procent. Het verschil tussen de vastleggings- en de betalingskredieten bedroeg in het lopende MFK 2007-2013 eveneens 0,05 procentpunt.

6 Zie voor een uitgebreidere bespreking: Bos en Van Riel (2011). Het onderstaande is hierop gebaseerd.

De Commissie deed in 2011 een voorstel voor zowel de uitgavenkant van het MFK als de financiering ervan. Tabel 5.2 geeft eerst een indruk van de voorstellen met betrekking tot de uitgavenplafonds. Bij de bedragen in deze tabel gaat het net als in de eerste twee kolommen van tabel 5.1 om de verplichtingen die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan.

Tabel 5.2 *Meerjarig kader 2014-2020 (vastleggingskredieten, mld euro, in prijzen van 2011) voor 27 lidstaten, voorstel Europese Commissie juni 2011*

	2013	2014	2020	totaal	in %
Duurzame groei	66,4	64,7	76,2	490,9	48
waarvan concurrentie	13,9	18,1	26,6	154,9	15
waarvan cohesie	52,4	50,5	49,6	336,0	33
Landbouw en platteland	59,0	57,4	51,8	382,9	37
waarvan markt en betalingen	43,5	42,2	38,1	281,9	28
Burgerschap	2,2	2,5	2,8	18,5	2
Mondiale partner	9,2	9,4	10,6	70,0	7
Administratie	8,8	8,5	9,4	62,6	6
Totaal	145,7	142,6	150,7	1025,0	100
% bni	1,12	1,08	1,03	1,05	

Bron: Europese Commissie (2011), p. 25

De Commissie stelde voor om de uitgaven in reële termen te laten stijgen. In relatieve termen (als percentage van het bni) zouden de uitgaven dalen. Over de gehele periode zouden zij gemiddeld genomen uitkomen op het bni-percentage (1,05) uit het vorige MFK.⁷ De Commissie zocht hiermee een compromis tussen het EP dat van een reële daling niets wilde weten en een aantal lidstaten, waaronder Nederland, die een passende bijdrage van de EU verwachtten, gezien hun eigen inspanningen om de nationale begroting op orde brengen.

De ambitie van de Commissie was om de begroting meer te laten aansluiten bij de overkoepelende beleidsdoelstelling van meer duurzame, slimme en inclusieve groei – de EU-2020-strategie. Deze ambitie kwam tot uiting in de voorgestelde verhoging van de begrotingspost concurrentievermogen. De Commissie wilde met name meer uitgeven voor de fysieke infrastructuur van de interne markt op het terrein van transport-, energie- en breedbandnetwerken. Voor deze zogeheten *Connecting Europe Facility* (CEF) was 50 mld euro gereserveerd (waarvan 10 mld euro geoormerkt uit de cohesiefondsen). Het extra geld voor deze post zou deels beschikbaar moeten komen door lagere uitgaven voor landbouw en cohesie. Deze reductie bleef echter beperkt, omdat de Commissie bij de directe betalingen aan boeren uit het EU-budget geen co-financiering wilde introduceren en bij de cohesiefondsen wilde vasthouden aan het beginsel dat alle regio's – dus ook die in de rijkere lidstaten – in beginsel een beroep kunnen doen op de structuurfondsen. Bij dat laatste speelt dat de Commissie deze fondsen steeds meer wil inzetten als 'wortel' bij het implementeren van de EU-2020-strategie.

Daarnaast heeft de Commissie voorstellen gedaan aan de financieringskant (het stelsel van

⁷ Zie tabel 5.2, een na laatste kolom, onderste regel.

eigen middelen). Het Verdrag van Lissabon geeft de mogelijkheid om de mix van de eigen middelen te wijzigen. Op basis van deze bevoegdheid stelde de Commissie voor om de bijdrage van de lidstaten op basis van de omvang van de geharmoniseerde btw-grondslag in te trekken en twee nieuwe middelen te introduceren: een gedeelte van de daadwerkelijke btw-inkomsten in de lidstaten en een belasting op financiële transacties. De Commissie wilde daarmee de financiering van de EU-begroting minder afhankelijk maken van de bijdragen van de lidstaten en een uitweg vinden voor de *I-want-my-money-back*-houding van de lidstaten. Voor het Europees Parlement speelt mee dat het daarmee meer invloed kan krijgen op de inkomstenkant van de EU-begroting.

De *I-want-my-money-back*-houding van de lidstaten heeft geleid tot een ingewikkeld stelsel van compensatieregelingen voor lidstaten die in het verleden vonden dat ze te veel aan de Europese begroting moesten bijdragen. Om te beginnen natuurlijk de permanente Britse korting uit 1984 – de moeder van alle kortingen – van ongeveer 5 mld euro per jaar, waaraan alle lidstaten – ook de armste – moeten bijdragen. Duitsland bedong als eerste een korting van twee derde op deze bijdrage. Dat is later uitgebreid tot nog andere lidstaten, waaronder Nederland. De Commissie stelde voor dit ingewikkelde stelsel van compensatieregelingen te vervangen door een simpele *lumpsum*korting op de bni-bijdrage van Duitsland (2,5 mld euro), Nederland (1,05 mld), Zweden (0,35 mld) en het Verenigd Koninkrijk (3,6 mld). Daarnaast wilde de Commissie de vergoeding aan de lidstaten voor de inning van de traditionele eigen middelen⁸ weer verlagen naar 10 procent. Die waren op de Top van Berlijn verhoogd naar 25 procent, vooral om zo de Nederlandse netto betalingspositie te verbeteren. Omdat veel goederen van buiten de EU via Rotterdam op de interne markt komen, int Nederland relatief veel douanerechten, waarvan het een percentage mag houden als vergoeding voor gemaakte inningskosten.

Belangrijkste issues in het onderhandelingsproces

De Commissievoorstellen waren vooral ingegeven door overwegingen van politieke haalbaarheid en vormden een realistische basis voor de onderhandelingen.⁹ Gaande de onderhandelingen, trad blokvorming op.¹⁰ Een coalitie van uiteindelijk tien lidstaten, oorspronkelijk bestaande uit het Verenigd Koninkrijk (VK), Nederland, Frankrijk, Duitsland en Finland, eiste een daling van de totale reële uitgaven. Op het voorstel van de Europese Commissie zou minimaal 100 mld euro moeten worden bezuinigd. Hiertegenover stond een grote groep van lidstaten, gesteund door de Commissie en het EP, die hier niets van wilde weten en zeker niet wilde bezuinigen op de cohesiegelden. Daarnaast was er een groep lidstaten die, onder aanvoering van (netto betaler) Frankrijk, niet wilde bezuinigen op de landbouwuutgaven.

Ook bij de onderhandelingen over de financiering van het EU-budget stonden de netto betalers, die vast wilden houden aan hun bestaande afdrachtkortingen, tegenover de andere lidstaten. Met name het VK en Nederland keerden zich fel tegen het voorstel voor een Europese financiële transactiebelasting als nieuw eigen middel ter financiering van het EU-budget.

Verdelingskwesties domineerden ook de onderhandelingen over de modaliteiten binnen de verschillende uitgavencategorieën. Zo was bij het landbouwdossier de hoofdvraag hoe hoog het maximale budget voor de directe betalingen kan zijn en hoe dat moet worden verdeeld tus-

8 Het gaat vooral om de opbrengst van douanerechten vanwege de gemeenschappelijke invoertarieven bij importen van buiten de Europese Unie.

9 Zie Bos en Van Riel (2011) en Tweede Kamer (2011-2012a), p. 3: 'Geconcludeerd kan worden dat de Europese Commissie met de voorstellen een goede basis gelegd heeft voor de onderhandelingen'.

10 Tweede Kamer (2011-2012a), p. 3 en Tweede Kamer (2012-2013a), p. 2.

sen de lidstaten.¹¹ De onderhandelingen over de voorwaarden voor de onderzoeksgelden draaiden om de vraag of ook andere criteria dan excellentie een rol zouden moeten spelen, waardoor ook armere regio's van deze fondsen zouden kunnen profiteren.¹²

Vergelijking besluit Europese Raad en Commissievoorstel

Het lag oorspronkelijk in de bedoeling om de onderhandelingen voor het einde van 2012 af te ronden. Dat is niet gelukt. Het laatste voorstel van Commissievoorzitter Van Rompuy voor een uitgavenplafond van 975 mld euro was voor Nederland en een aantal andere lidstaten onaanvaardbaar.¹³ Om met name de Britse regering binnenboord te houden – wat van belang werd geacht vanwege de besluitvorming in de Europese Raad van december 2012 over de bankenunie – werd besloten de onderhandelingen te verdagen naar begin 2013. In februari 2013 bereikte de Europese Raad alsnog een akkoord. Tabel 5.3 vergelijkt de uitkomst van de onderhandelingen in de Europese Raad met de Commissievoorstellen. Omwille van de vergelijkbaarheid is uitgegaan van het laatste voorstel van de Commissie, zijn enige posten die de Europese Raad binnen het MFK heeft gebracht er buiten gelaten, en is de post duurzame groei verder onderverdeeld in de post kennis (onderzoek en levenlang leren) en de *Connecting Europe Facility* (CEF).

Tabel 5.3 Verschil besluit Europese Raad en voorstel Commissie MFK 20140-2020

	mld euro	mutatie in %	mutatie aandeel in %-punten
Duurzame groei	-50,5	-10,2	-1,3
waarvan kennis	-15,6	-13,5	-0,7
waarvan CEF	-20,8	-52,0	-1,9
waarvan cohesie	-14,1	-4,2	1,3
Landbouw	-13,3	-3,4	1,7
waarvan marktbetalingen	-5,2	-1,8	1,7
Burgerschap	-3,1	-16,6	-0,2
Mondiale partner	-11,3	-16,1	-0,6
Administratie	-1,5	-2,4	0,4
	—	—	
Totaal	-79,7	-7,7	

Toelichting: in de eerste kolom staat het verschil in mld euro tussen het besluit van de Europese Raad en het, met het oog op de toetreding van Kroatië, herziene voorstel van de Europese Commissie van 6 juli 2012. De uitgaven voor innovatie zijn gecorrigeerd voor het feit dat de Europese Raad de uitgaven voor de fondsen ITER (fusiereactor) en GMES (observatie satellieten voor klimaatveranderingen en veiligheid) binnen de categorie innovatie van het MFK heeft gehaald. Deze uitgaven waren voorheen buiten het MFK geplaatst, ook in het voorstel van de Europese Commissie. Kolom 2 drukt het bedrag in kolom 1 uit als percentage van het voorstel van de Commissie. Kolom 3 geeft het verschil tussen het besluit van de Europese Raad en het voorstel van de Europese Commissie, uitgedrukt in het aandeel van de desbetreffende begrotingscategorie. De post kennis is berekend als restpost na aftrek van de posten cohesie en CEF (*Connecting Europe Facility*) van de rubriek Duurzame groei.

Bron: eigen berekeningen

¹¹ Tweede Kamer (2012-2013a), p. 5.

¹² Tweede Kamer (2011-2012b), p. 4.

¹³ Tweede Kamer (2012-2013b), p. 2 en artikel in *het Financieel Dagblad* van 24 november 2012.

Tabel 5.3 laat zien dat het besluit van de Europese Raad over het MFK een compromis is tussen de groep lidstaten (waaronder Nederland) die ten minste 100 mld euro wilde bezuinigen en de groep lidstaten die de uitgaven via de cohesie- en landbouwfondsen op peil wilde houden. De totale uitgaven zijn ten opzichte van het Commissievoorstel met bijna 80 mld euro verlaagd; de cohesie- en de landbouwuitgaven zijn gekort met elk ongeveer 14 mld euro. De tweede kolom leert dat op cohesie- en landbouwuitgaven (met name de marktgerelateerde uitgaven en de directe betalingen) procentueel het minste is gekort. Dat is ook zichtbaar in de derde kolom: het aandeel van deze posten in de totale begroting is groter dan in het oorspronkelijke Commissievoorstel.

De post waarop de Europese Raad het meest heeft gekort is de fysieke infrastructuur voor de interne markt (de *Connecting Europe Facility*). Ten opzichte van het Commissievoorstel zijn de uitgaven op deze post meer dan gehalveerd. Met name in de voorgestelde uitgaven voor grensoverschrijdende energienetwerken en breedband is fors gesneden; de transportnetwerken bleven relatief gespaard. Nederland nam tijdens de onderhandelingen het standpunt in dat op de uitgaven voor energienetwerken en breedband fors kon worden bezuinigd, omdat deze uitgaven ook via de markt kunnen worden gefinancierd.¹⁴ Met name wat betreft de energienetwerken is het de vraag of dit standpunt juist is. Vastgesteld kan worden dat deze voorziening, die min of meer het karakter van een collectief goed heeft, weinig 'vrienden' tijdens de onderhandelingen had.

Ook op de andere uitgaven voor goederen die tot op zekere hoogte als een collectief goed vallen te kwalificeren, zoals die voor burgerschap¹⁵ en mondiale partners,¹⁶ is relatief fors gekort. Ondanks alle ophef hierover, is het de Europese Raad kennelijk niet gelukt om fors te snijden in de post administratie.

Aan de financieringskant is sprake van een duidelijke overwinning van de bestaande groep netto betalers. Er komen, anders dan de Commissie voorstelde, geen *lumpsum*kortingen op de bni-bijdrage, als vervanging van de bestaande kortingsregelingen. De Britten bevinden zich wat dit betreft in een comfortabele positie, omdat op de Europese top van Fontainebleau in 1984 is verzuimd een horizonbepaling op te nemen voor hun korting.

Ook andere netto betalers, waaronder Nederland, behouden hun korting. De Nederlandse korting wordt nu wel iets anders vormgegeven.¹⁷ Een vaak gehoorde klacht is dat ons land te veel betaalt aan de EU-begroting. Die klacht is ongegrond. Nederland draagt door afzonderlijke kortingsregelingen juist minder dan evenredig (aan het nationaal inkomen) bij aan de EU-begroting: in feite rond 0,64 procent van het bni, waar gemiddeld 0,82 procent bni nodig zou zijn om – in aanvulling op de invoerrechten en landbouwheffingen ('traditionele eigen middelen') – een budget van 1,03 procent van het bni van de EU te kunnen financieren.¹⁸

De nadelige netto positie van Nederland ontstaat, doordat ons land relatief weinig ontvangt uit hoofde van het landbouwbeleid en de structuurfondsen. Bij landbouw heeft dat vooral te maken met de structuur van onze land- en tuinbouw en de loop die de hervormingen op dat

14 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 4.

15 Onder andere uitgaven in verband met asiel en migratie, zoals voor opvang en grensbewaking.

16 Onder andere uitgaven in verband met het nabuurschapsbeleid van de EU.

17 Ten opzichte van het vorige financieel kader (a) stijgt de korting op de bni-bijdrage en (b) daalt de korting op de btw-afdracht (het afdrachtpercentage stijgt van 10 naar 15) en (c) daalt het percentage dat de lidstaten als inningskosten mogen inhouden op de douanerechten van 25 naar 20. Volgens de berekeningen van het kabinet zou de winst van (a) opwegen tegen het verlies van (b) plus (c).

18 Cijfers voor 2011. Berekend op basis van Europese Commissie (2012a), annex 2b, p. 98 en annex 2c, p. 99.

terrein in de afgelopen twintig jaar hebben genomen. Doordat ons land geen grote regionale economische verschillen kent, is het logisch dat uit dien hoofde slechts een bescheiden beroep op de structuurfondsen wordt gedaan. Dat laat onverlet dat de inzet van structuurfondsen in andere lidstaten Nederland wel degelijk kan baten, via programma-effecten (bijvoorbeeld betere verbindingen voor transporteurs en vakantiegangers) of via bestedingseffecten (bijvoorbeeld opdrachten voor ingenieursbureaus en aannemers).

Uit het EU-budget voor onderzoek en ontwikkeling haalt Nederland meer dan evenredig binnen (namelijk zo'n 7 procent van het totaal). Deze post legt echter minder gewicht in de schaal.

5.4 Nederlandse positie in de onderhandelingen

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het MFK kende drie sporen:¹⁹

- Een sobere begroting, waarbij de reële uitgaven – over de zevenjarige periode, gemeten in constante prijzen van 2011 – ten minste 100 mld euro lager liggen dan het voorstel van de Europese Commissie.
- Modernisering van de begroting met een absolute en relatieve stijging van de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling. Dit zou vooral gefinancierd moeten worden door fors lagere uitgaven voor de cohesiefondsen, die vooral op de armste regio's moeten worden toegespitst. Het landbouwbudget moet nominaal gelijk blijven. De modernisering moet hier vooral komen door de landbouwuitgaven beter te richten op versterking van de concurrentiekracht (in plaats van directe betalingen aan producenten) en op beloning voor groene producenten, zonder uitbreiding van het markt- en prijsbeleid.
- Handhaving van de Nederlandse afdrachtkorting op het huidige niveau van minimaal 1 mld euro, bij een vergoeding voor de heffing van douanerechten van 25 procent.

Op alle drie de hoofdonderdelen van de onderhandelingen – hoogte, samenstelling en financiering van het MFK – nam Nederland een uitgesproken positie in. In het verloop van de onderhandelingen is het zwaartepunt van de inzet vooral bij het eerste en het derde spoor komen te liggen en raakte de modernisering van de EU-begroting op de achtergrond. Hoe valt dit te verklaren?

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het meerjarenkader voor de Europese begroting is al meer dan vijftien jaar gericht op verlaging van de netto bijdrage. Een verlaging van de netto bijdrage kan in beginsel zowel via de hoogte en de samenstelling van de uitgaven als via de financieringskant (of een combinatie van beide) worden bereikt. De Nederlandse afdrachtkorting is, anders dan de Britse, niet permanent en moet bij elk MFK opnieuw worden uitonderhandeld.

De nota *Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting* uit 2008 (de Nederlandse inbreng voor de consultatie van de Europese Commissie) zette vooral in op een verandering van de samenstelling van de uitgaven en van de financiering. Daarnaast pleitte de nota voor het constant houden van de uitgaven als percentage van het Europees bni. De nota stelde terecht vast dat de correcties die de lidstaten hebben gekregen aan de inkomstenkant het gevolg waren van onevenwichtigheden aan de uitgavenkant van de begroting.²⁰ De modernisering van de begroting

¹⁹ Tweede Kamer (2010-2011a). Zie voor de rapportage over het eindresultaat: Tweede Kamer (2012-2013c).

²⁰ Het eerste punt van de conclusies van de Europese Raad van Fontainebleau van juni 1984 waar tot de Britse korting werd besloten, luidde: 'expenditure policies is ultimately the essential means of resolving the question of budgetary imbalances'.

met een verschuiving van de uitgaven naar innovatie ten koste van cohesie- en landbouwwitgaven zou de noodzaak voor de kortingen doen verminderen en de weg vrijmaken voor een meer transparant systeem van eigen middelen. Aanvullend hierop maakte de nota inzake de eigen middelen een opvallende keuze: die zouden moeten worden vervangen door een systeem waarbij de nationale bijdragen aan de Europese begroting volledig gebaseerd zijn op het bni. Daarmee kunnen de bestaande afdrachtcorrecties komen te vervallen. Dit voorstel zou impliceren dat Nederland alle in de Rotterdamse haven en op Schiphol geïnde douanerechten zelf zou mogen houden. Afgezien van het feit dat dit gevolg bij de andere lidstaten weinig begrip ontmoette, is het de vraag aan wie de douanerechten juridisch toekomen (de EU of de desbetreffende lidstaat) en waar de douanerechten economisch neerslaan via de doorberekening ervan in de consumentenprijzen. De nota sprak zich verder uit tegen nieuwe eigen middelen, zoals een EU-belasting.

De inzet van het kabinet-Rutte I van maart 2011 verschilde op twee punten van de bovengenoemde nota:²¹

- De uitgaven zouden reëel moeten dalen; het was dus niet langer voldoende om ze constant te houden.
- De ambitie om de begroting te moderniseren werd getemperd door het streven om de landbouwwitgaven nominaal constant te houden.²² Vooral de structuuruitgaven zouden dus plaats moeten maken om ruimte te maken voor de gewenste verhoging van de onderzoeksuitgaven.

Mocht verder geen overeenstemming kunnen worden bereikt over exclusieve financiering op basis van het bni, dan zou Nederland vasthouden aan de bestaande afdrachtcorrectie inclusief de bestaande vergoeding van inningskosten. Feitelijk is de exclusieve financiering via het bni geen onderdeel van de onderhandelingen geweest.

De Nederlandse onderhandelaars moesten verder constateren dat het streven om de cohesie-uitgaven flink te verlagen op forse tegenstand van een meerderheid van de lidstaten (en van het EP en de Europese Commissie) stuitte. Zouden rijke lidstaten en regio's toch gelden uit de structuurfondsen blijven ontvangen, dan diende Nederland zich uiteraard hard te maken voor zijn redelijk aandeel hierin.²³ De optie van verbetering van de netto betalingspositie via het verminderen van de cohesiegelden verdween hierdoor steeds meer achter de horizon, en daarmee gold hetzelfde voor de verlaging van de reële uitgaven. Dientengevolge kwam de nadruk steeds meer te liggen op behoud van de bestaande afdrachtkorting en verlaging van het totale budget.

In zijn evaluatie van het onderhandelingsresultaat van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 geeft het kabinet aan dat belangrijke onderdelen van de Nederlandse inzet zijn gerealiseerd, zoals de reële daling van het MFK-plafond en de korting voor ons land van 1,09 mld euro per jaar. Als een ander succes wordt genoemd de geringere verlaging van de vergoeding voor het

21 Tweede Kamer (2010-2011a).

22 Het streven om de landbouwwitgaven nominaal constant te houden vloeide voort uit de motie van de leden De Mos (PVV) en Koopmans (CDA), die eind 2010 door de Kamer werd aangenomen. Hierin werd de regering verzocht 'de wens van EU-landbouwcommissaris Ciolos om natuurbeleid na 2013 een grotere rol te laten spelen naast zich neer te leggen en zich in te zetten voor een economisch sterke landbouwsector die zich niet laat kapen door milieugoeroes door voortzetting van gemeenschappelijk landbouwbeleid met gelijkblijvend budget na 2013'. Zie: Tweede Kamer (2010-2011b).

23 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 6.

heffen van douanerechten.²⁴ Ook wordt met instemming gewezen op de verlaging van de budgetten voor landbouw- en cohesiefondsen ten gunste van de uitgaven voor innovatie en onderzoek.²⁵ Over het laatste wordt opgemerkt dat Nederland liever nog een lager budget voor cohesie had gewild en een grotere focus van de uitgaven op nieuw beleid.

Van belang hierbij is echter de door het kabinet gehanteerde vergelijkingsmaatstaf. In vergelijking met het eerdere MFK is inderdaad sprake van een daling van de cohesie- en landbouwuitgaven ten gunste van de uitgaven voor de versterking van de concurrentiepositie (tabel 5.1). Ten opzichte van de voorstellen van de Europese Commissie is evenwel duidelijk dat het streven om de reële uitgaven omlaag te brengen vooral ten koste is gegaan van de uitgaven voor nieuw beleid, zoals de versterking van de infrastructuur van de interne markt en andere uitgaven voor voorzieningen die min of meer het karakter van een collectief goed hebben (tabel 5.3).

5.5 Naar drie functies voor de Europese begroting?

Van de drie klassieke functies van de overheidsbegroting kan de EU-begroting er slechts twee waarmaken: beïnvloeding van de allocatie en herverdeling. Voor stabilisatie van de Europese economie is de EU-begroting (veel) te beperkt van omvang, nog afgezien van de handicap dat een begrotingstekort uitgesloten is (zie het kader). In de EU zijn de allocatie- en de herverdelingsfunctie vaak nauw verweven. Dat geldt bij uitstek voor het cohesiebeleid, maar ook het landbouwbeleid kent een mengeling van allocatie- en herverdelingsdoelstellingen.

Herverdeling heeft binnen de EU in de regel betrekking op landen en regio's met een ontwikkelingsachterstand. De personele inkomensverdeling is het domein van de lidstaten. In afwijking daarvan wordt via de EU-begroting op grote schaal inkomensondersteuning gegeven aan individuele ondernemers (en grondeigenaren) in de landbouw. Dit is historisch verklaarbaar. Zolang die ondersteuning vooral via prijssteun werd gegeven, vormde behoud van de eenheid van de interne markt een belangrijk argument voor financiering via de EU-begroting. Met de omzetting van prijssteun in (van de productie ontkoppelde) directe betalingen heeft dat argument ernstig aan kracht ingeboet. Deze betalingen vallen niet te rechtvaardigen op grond van positieve externe effecten en evenmin van schaalvoordelen.²⁶ De eenheid van de interne markt voor landbouwproducten is een collectief goed op Europese schaal, maar vergt geen blijvend systeem van Europese inkomensvoorzieningen.

Een grotere EU-begroting om schokken in de eurozone te stabiliseren?

De Europese Commissie heeft in haar blauwdruk voor een echte EMU²⁷ voorgesteld de EU-begroting geleidelijk te verhogen om daarmee de stabilisatiefunctie van de EU-begroting te versterken. Begonnen zou moeten worden met een aanvullende begrotingscapaciteit voor de eurozone buiten het MFK. De Europese Raad van december 2012 heeft de discussie hierover uitgesteld tot juni 2013. De Nederlandse regering heeft laten weten hiervoor niets te voelen vanwege hogere afdrachten en het gevaar

24 De vergoeding gaat van 25 naar 20 procent, in plaats van te dalen tot de aanvankelijk door de Commissie voorgestelde 10 procent.

25 Tweede Kamer (2012-2013c).

26 Zie: Grethe (2008); Sociaal Economische Raad (2008).

27 Europese Commissie (2012b).

van *moral hazard*. Voorstanders van een versterking van de stabilisatiefunctie²⁸ wijzen erop dat de stabilisatiefunctie van verscheidene lidstaten tijdens de recente crisis tekortschoot. De vraag is echter wat de oorzaak daarvan is. De huidige crisis heeft een exceptioneel karakter; er was sprake van een begrotingsschok van ongeveer 5 procent bbp. Tevens heeft een aantal lidstaten verzuimd in goede tijden voldoende begrotingsbuffers op te bouwen.²⁹ Ten slotte zijn in sommige lidstaten macro-economische onevenwichtigheden opgebouwd, die steun aan de financiële sector onvermijdelijk maakten en uiteindelijk neersloegen in grotere begrotingstekorten. Het huidige beleid beoogt te bevorderen dat landen in de toekomst begrotingsbuffers opbouwen en mikt op versterking van de financiële sector door hogere kapitaaleisen en verbeterd toezicht. Daarnaast heeft de huidige crisis de noodzaak van een *lender of last resort* aangetoond. De oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme is hier een antwoord op.³⁰ In dit licht rijst de vraag wat de toegevoegde waarde van een aanvullende begrotingscapaciteit is.

Een aanvullende begrotingscapaciteit zal zich bovendien uitsluitend mogen richten op stabilisatie en niet op herverdeling. Het Bundesverfassungsgericht heeft duidelijk gemaakt dat een versterking van de herverdelende functie van de EU-begroting richting een 'Transferunion' een wijziging van de Duitse grondwet zou vergen. Het is echter de vraag of een aanvullende begrotingscapaciteit uitsluitend op stabilisatie kan worden gericht. Relevant hierbij is de vraag hoe tijdelijke van permanente schokken zijn te onderscheiden, de mate van gelijkgerichtheid van de schokken, de mogelijke verschillen in risicoprofiel tussen landen en het vereiste dat de begroting in evenwicht moet zijn.

Bij het beoordelen van de toegevoegde waarde van EU-uitgaven gaat het om de netto baten van het beleid, niet alleen op zichzelf bezien maar ook in vergelijking met wat de lidstaten zelf kunnen realiseren. De EU-2020-strategie voor meer duurzame, slimme en inclusieve groei vormt daarbij een belangrijk richtsnoer, maar steeds in combinatie met een functionele toets op subsidiariteit: wat kan de toegevoegde waarde zijn van de inzet van de EU? Daarbij vormen schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten belangrijke argumenten voor centralisatie in Europees verband. Bestaande verschillen in preferenties pleiten juist voor decentralisatie. Als de toets uitwijst dat de EU meerwaarde kan bieden, dan is vervolgens de proportionaliteitsvraag aan de orde: wat is nodig voor doelmatig en effectief optreden? Het stellen van regels, een minder vergaande vorm van beleidscoördinatie, of het doen van uitgaven ten laste van het EU-budget?

Naast deze normatieve argumenten zijn in de praktijk ook andere politiek-economische argumenten pro en contra centralisatie van belang, zo leert de *public-choice*-literatuur. Een extra argument pro is bijvoorbeeld het beperken van beleidsconcurrentie tussen de lidstaten, met het oog op een gelijk speelveld op de interne markt. Een contra-argument is het tegengaan van de neiging bij vertegenwoordigers van de lidstaten om eigen wensen vooral door anderen te

28 Wolff (2012).

29 Lane (2012).

30 Het Europees Stabiliteitsmechanisme is een permanent noodfonds voor lidstaten van de eurozone. Het heeft een effectieve leencapaciteit van 500 mld euro, op basis van 700 mld euro 'ingeschreven' kapitaal door de 17 eurolanden. Na een verdragswijziging is het fonds in oktober 2012 in werking getreden.

laten betalen: vergelijk het diner waarbij allen het duurste gerecht kiezen in de wetenschap dat de rekening achteraf toch wordt gedeeld. Dit mechanisme heeft in een wat verder verleden de landbouwwitgaven flink opgedreven.³¹

Onderzoekers van Ecorys, CPB en Ifo hebben in 2008, aan het begin van de aanloop naar het komende MFK, een functionele subsidiariteitstoets ontwikkeld en toegepast op de huidige EU-begroting.³² In tabel 5.4 worden de daaruit voortvloeiende aanpassingen van de begroting aangeduid in de kolom 'economisch efficiënt budget'. Plustekens geven een gewenste verhoging aan; mintekens een gewenste daling. De intensiteit van de aanpassing is aangegeven door het aantal tekens (maximaal vier). Daarnaast onderscheiden de onderzoekers een politiek haalbare variant. Deze kenmerkt zich door meer geleidelijke aanpassingen, rekening houdend met politieke weerstanden tegen veranderingen. Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie voor het MFK 2014-2020 (tabel 5.2) sloot nauw aan bij deze voorzichtige hervormingsvariant. De Europese Raad heeft deze verder afgezwakt, door meer dan evenredig te korten op de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, grensoverschrijdende netwerken en extern beleid (tabel 5.3).³³

Een en ander illustreert dat van de nadruk op de verdeling tussen lidstaten (de focus op netto financiële posities), in combinatie met het vereiste van unanieme instemming met het MFK, een conserverende invloed uitgaat. Hervormingen met budgettaire gevolgen krijgen maar heel geleidelijk vorm. Maar de EU-begroting heeft wel iets van een gletsjer: op lange termijn tekenen zich wel degelijk duidelijke verschuivingen af. Een kwarteeuw geleden besloegen de landbouwwitgaven 60 procent van de EU-begroting (en zo'n 0,65 procent van het bni van de EU). Inmiddels is dat aandeel gedaald tot onder de 40 procent (inclusief plattelandsbeleid; en 0,4 procent van het EU-bni). Bovendien werden de kosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid destijds via het markt- en prijsbeleid voor een belangrijk deel door de consumenten gedragen; door de omzetting van prijssteun in inkomenssteun zijn de lasten verschoven naar de belastingbetaler (het EU-budget). Dit alles neemt niet weg, dat op grond van een functionele subsidiariteitstoets een veel lager landbouwbudget – althans op EU-niveau – voor de hand ligt.

Sterk opgekomen zijn in de afgelopen kwarteeuw de structuur- en cohesieuitgaven; deze beslaan inmiddels ook bijna 40 procent van de EU-begroting. Deze verschuiving is niet los te zien van tussentijdse uitbreidingen van de Europese Unie, waarbij een grote groep Midden- en Oosteuropese landen met ontwikkelingsachterstanden is toegetreden. Maar een flink bedrag wordt nog steeds ingezet voor arme regio's in de rijkere lidstaten. De meerwaarde van dit 'rondpompen' van geld is kwestieus. Toespitsing van de structuur- en cohesiefondsen op de minder ontwikkelde lidstaten en op grensoverschrijdende activiteiten en verbindingen kan een besparing in de orde van grootte van een kwart van deze post opleveren.³⁴

31 De Groot (1997).

32 Ecorys *et al.* (2008).

33 Wat betreft de uitgaven voor milieu heeft de Europese Raad van 7/8 februari 2013 besloten dat de doelstellingen van de klimaatactie ten minste 20 procent van de EU-uitgaven in de periode 2014-2020 zullen vertegenwoordigen. Dit moet onder andere worden bereikt door de integratie van de milieudoelstellingen in instrumenten op andere beleidsterreinen (Europese Raad, 2013, p. 6). Het is echter onduidelijk hoe dit moet worden gerealiseerd.

34 De Europese Raad van 7/8 februari 2013 heeft bepaald dat 16 procent van de cohesieuitgaven naar ontwikkelde regio's zal gaan en 10 procent naar overgangsregio's. Deze laatste regio's liggen eveneens hoofdzakelijk in de rijkere lidstaten.

Tabel 5.4 EU-uitgaven op weg naar grotere meerwaarde

Uitgavencategorie	in % EU-budget (2010)	Economisch efficiënt	Politiek haalbaar	Voorstel EC MFK 2014-2020
Landbouw- en plattelandsbeleid	42	----	-	-
Cohesiebeleid	36	--	-	o
O&O, netwerksectoren	9	++	+	+
Milieu	0-7	++	+	?
Externe hulp en nabuurschapsbeleid	6	++	+	+

Bronnen: Ecorys *et al.* (2008); zie voor aandeel EU-budget: Lejour en Molle (2011); laatste kolom: eigen inschatting

5.6 Conclusie

Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie voor de periode 2014-2020 verschilt vooral wat betreft de hoogte van de uitgavenplafonds van het aflopende MFK voor de periode 2007-2013. De uit economisch oogpunt gewenste modernisering van de EU-begroting met een verschuiving van landbouw- en cohesieuitgaven naar uitgaven voor onderzoek en grensoverschrijdende infrastructuur voor de interne markt voltrekt zich in slakkentempo. De poging van de Europese Commissie om dit tempo wat te versnellen is mislukt door de bezuinigingsdrift van de lidstaten en hun pogingen om zo veel mogelijk van de bestaande toewijzingen uit de landbouw- en cohesiegelden veilig te stellen. Van de nadruk op de verdeling tussen lidstaten (de focus op netto financiële posities), in combinatie met het vereiste van unanieme instemming met het MFK, gaat een conserverende invloed uit.

In het licht van de verdere verschuiving van de economische machtsverhoudingen in de wereld en de noodzaak van versterking van de Europese concurrentiepositie is het de vraag hoe lang de lidstaten het zich kunnen veroorloven om de Europese begroting niet grondig te hervormen en in verhouding zo weinig te blijven investeren in voorzieningen met een hoog collectieve-goederengehalte.

Literatuur

- Bos, M.G., en B. van Riel (2011), Naar een nieuw begrotingskader voor de EU, *Economisch Statistische Berichten*, 96(4618), 538-541
- Ecorys, Centraal Planbureau, en Institute for Economic Research (2008), *A study on EU spending*, Rotterdam: Ecorys
- Europese Commissie (2011), *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een begroting voor Europa 2020*, COM(2011) 500, Brussel: EC
- Europese Commissie (2012a), *EU budget 2011. Financial report*, Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Europese Commissie (2012b), *A blueprint for a deep and genuine EMU. Launching a European debate*, Brussel: EC
- Europese Raad (2013), *Conclusies Europese Raad 7/8 februari 2013*, EUCO 37/13, Brussel: ER
- Grethe, Harald (2008), Agricultural policy. What roles for the EU and the member states?, in George Gelauff, Isabel Grilo en Arjan Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*, Berlijn: Springer, 191-218
- Groot, T.C. de (1997), *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van Landbouw over hervormingen van het Europese Landbouwbeleid*, Delft: Eburon
- Lane, Philip R. (2012), The European sovereign debt crisis, *The Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49-68
- Lejour, Arjan, en Willem Molle (2011), The value added of the EU budget: subsidiarity and effectiveness, in Daniel Tarschys (red.), *The EU budget. What should go in? What should go out?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 87-110
- Sociaal-Economische Raad (2008), *Advies waarden van de landbouw*, publicatie 08/05, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Europese Raad. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, 21 501-20, nr. 529
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2011. Motie van de leden De Mos en Koopmans*, 32 500 XIII, nr. 115
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Europese Raad. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, 21 501-20, nr. 601
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Europese Raad. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, 21 501-20, nr. 628
- Tweede Kamer (2012-2013a), *EU-voorstel: Meerjarig Financieel Kader van de EU voor 2014-2020 – COM(2011) 398. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, 32 833, nr. 9
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Europese Raad. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*, 21 501-20, nr. 703
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Europese Raad. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*, 21 501-20, nr. 753
- Voorzitterschap van de Europese Raad (2005), *Nota over de Financiële vooruitzichten 2007-2013*, CADREFIN 268, Brussel: Voorzitterschap Europese Raad
- Wolff, Guntram B. (2012), *A budget for Europe's monetary union*, Bruegel Policy Contribution, 2012/22, Brussel: Bruegel

Hoe het moet met de euro staat in elk leerboek!

Stabiele EMU vereist vérgaande beleidscoördinatie

S. Brakman
J.H. Garretsen

6.1 Inleiding

De Grote Recessie heeft vanaf 2009 de spanningen binnen het eurogebied niet alleen zichtbaar gemaakt, maar ook aanzienlijk doen toenemen. Griekenland krijgt forse financiële hulp via het Europese noodfonds. Het slaagt er desondanks maar zeer moeizaam in financieel orde op zaken te stellen. Spanje staat er niet veel beter voor. Veel economen en beleidsmakers vrezen dat de huidige rust op het eurofront toch tijdelijk zal blijken te zijn en dat de problemen nog steeds kunnen overslaan naar landen als Italië en Frankrijk. Een van de genoemde oplossingen voor de eurocrisis is, paradoxaal genoeg, het loslaten van de euro als gemeenschappelijke munt. Verschillende varianten doen in dit verband de ronde. Daarbij valt het eurogebied geheel of gedeeltelijk uiteen in afzonderlijke landen of regio's. Bij elk van die varianten verdwijnt de euro zoals wij die nu kennen. De Britse premier Cameron heeft het debat onlangs verbreed door een kritische discussie te starten over het gehele Europese integratieproject, een discussie die uit moet monden in een Brits referendum over het lidmaatschap van de Europese Unie (EU) in 2017.¹ Deze handschoen is ook in ons land opgepakt en in de *slipstream* van de toespraak van Cameron roerden ook hier EU- en eurosceptici zich.²

Het loslaten van de euro als gemeenschappelijke munt lijkt hoe dan ook erg kostbaar. Het is vrijwel ondoenlijk om een precieze raming van de met deze beleidsoptie samenhangende kosten te maken. Economen begeven zich op onbekend terrein bij het ramen van de economische gevolgen van de financiële chaos die mogelijk ontstaat. Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat de kosten enorm zullen zijn, ook bij een ordelijke euro-exit van Italië, Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland. Het ING Economisch Bureau heeft een poging gedaan deze kosten te berekenen en voorspelt dat Nederland – vooral door het afnemen van de export met 25 procent – in een forse recessie terecht zal komen en dat rekening moet worden gehouden met een vermogensverlies van ongeveer 200 mld euro.³

Het wekt daarom niet al te veel verbazing dat de meeste economen eerder kijken naar mogelijkheden om de euro overeind te houden, dan naar scenario's waarin wordt teruggekeerd naar de wereld van voor de euro. Dit is ook onze positie in de discussie, maar dat betekent niet dat het huidige eurosysteem geen fundamentele problemen kent. Integendeel, het voortbestaan van de euro is onzeker zolang een aantal weeffouten in de huidige institutionele vormgeving van de Economische en Monetaire Unie (EMU) blijft voortbestaan. Deze boodschap werd in de kolommen van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* onlangs verkondigd door de vorige president van De Nederlandsche Bank (Wellink, 2012); Verkaart *et al.* (2012) trokken recent dezelfde con-

1 Zie: www.economist.com/blogs/blighty/2013/01/david-camerons-eu-speech.

2 Zie: www.nrc.nl/nieuws/2013/01/26/ook-wij-eisen-een-referendum.

3 Zie: www.ing.nl/images/111206-ING_NL-breakup_tcm7-100757.pdf.

clusie. Het interimrapport *Naar een echte economische en monetaire unie* van de voorzitter van de Europese Raad (Van Rompuy, 2012) schetst welke institutionele aanpassingen van de EMU uitkomst kunnen bieden. Volgens dit rapport bestaat behoefte aan een gemeenschappelijk stelsel voor toezicht op banken, de invoering van een Europees depositogarantiestelsel en de implementatie van aangescherpte regels voor de overheidsfinanciën. Het rapport van de voorzitter van de Raad wijst daarnaast op de wenselijkheid van verdergaande economische integratie.

Opvallend is dat het rapport van Van Rompuy vanwege de uiteenlopende politieke opvattingen in Europa betrekkelijk vaag is geformuleerd. De opstellers proberen de kool en de geit te sparen door al te scherpe en concrete uitspraken te vermijden. Hoewel het rapport een stap in de goede richting zet, gaat het helaas niet ver genoeg in zijn analyse en concrete aanbevelingen. Dit is des te opvallender omdat, zie ook de titel van onze bijdrage, zowel de oorzaak als de uitweg uit de eurocrisis kan worden gevonden in het eerste het beste leerboek over monetaire integratie.⁴ Economen hebben (vaak terecht) veel kritiek gekregen na het uitbreken van de Grote Recessie. In het geval van de eurocrisis is deze kritiek echter niet terecht, omdat de historie van de EMU een schoolvoorbeeld biedt van hoe monetaire integratie volgens monetaire economen niet zou moeten verlopen. Voor een antwoord op de vraag hoe monetaire integratie wel moet worden aangepakt, kan iedere beleidsmaker terecht bij Nobelprijswinnaar economie Mundell (1961), die op dit gebied baanbrekend werk heeft verricht.⁵ De motivatie voor onze bijdrage aan deze editie van het jaarboek overheidsfinanciën luidt dat de boodschap uit de leerboeken kennelijk nog steeds niet duidelijk is overgekomen.

Met de leerboeken in de hand zullen wij in deze bijdrage duidelijk maken waar het aan schort in de huidige EMU. Wij benadrukken daarbij twee aspecten. Allereerst wijzen wij op een systeemfout in de huidige EMU. Deze systeemfout valt toe lichten aan de hand van de theorie van het optimale valutagebied. De kern van deze systeemfout is dat het verlies van de wisselkoers als aanpassingsinstrument bij de invoering van de euro niet is opgevangen door een alternatief aanpassingsmechanisme dat kan worden ingezet wanneer lidstaten van de muntunie een verschillende economische ontwikkeling kennen. In de tweede plaats wijzen wij op het zogenoemde beleidstrilemma. Dit trilemma betekent dat een vast wisselkoerssysteem een obstakel kan opwerpen voor een vrij internationaal kapitaalverkeer en/of de mogelijkheden van landen kan beperken om zelfstandig economisch beleid te voeren. Dit betekent dat het serieus nemen van de inzichten uit de theorie van het optimale valutagebied een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is om het voortbestaan van de euro op langere termijn te garanderen. Daarvoor is meer nodig. Op onderdelen sluit de analyse in het rapport van Van Rompuy aan bij de basisinzichten uit de theorie over het optimale valutagebied en het beleidstrilemma, maar zij doet dit slechts onvolledig. Het gevolg is dat het rapport niet helder genoeg is in de schets van de tekortkomingen van de huidige muntunie. Die manco's zijn het ontbreken van alternatieven voor wisselkoersaanpassingen en het in onvoldoende mate rekening houden met de consequenties die een vaste wisselkoers heeft voor de vrijheid van het internationale kapitaalverkeer en/of het economische beleid van de lidstaten.

Onderdeel 6.2 begint met een korte schets van de Europese monetaire integratie in de jaren voor de euro. Critici van de euro vergeten vaak te vermelden dat de wereld van voor de euro eveneens turbulent kon zijn. In onderdeel 6.3 wordt toegelicht welke systeemfout in het Verdrag van Maastricht is gesloten, en in onderdeel 6.4 worden vervolgens de gevolgen van het beleids-

4 Zie bijvoorbeeld Beugelsdijk *et al.* (2013) of De Grauwe (2003).

5 De ironie wil dat Mundell in 1999 de Nobelprijs voor economie kreeg, het jaar waarin de (girale) euro werd ingevoerd.

trilemma voor de eurozone uitgelegd. Onderdeel 6.5 bevat de conclusies. De hoofdboodschap van onze bijdrage is dat een stabiele euro verdergaande beleidscoördinatie vereist en dat denkbare alternatieven voor de euro niet bijster aantrekkelijk zijn.

6.2 Vaste wisselkoersen horen bij Europa

Het gaat te ver om hier de naoorlogse wisselkoersgeschiedenis op te tekenen, maar *un peu d'histoire* kan geen kwaad. Al was het maar om critici van de euro erop te wijzen dat een systeem waarbij elk land een eigen munt heeft ook zo zijn problemen kent.⁶ Het denken over een gemeenschappelijke Europese munt begon bij de val van het op de Amerikaanse dollar gebaseerde Bretton-Woods-systeem in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw. De dollar kon tot dan tegen een vaste hoeveelheid goud worden ingewisseld bij de Amerikaanse centrale bank, terwijl voor de andere valuta vaste wisselkoersen waren afgesproken ten opzichte van de dollar. Zodoende bestond een systeem van vaste, maar aanpasbare wisselkoersen. Toen de Amerikaanse regering – door grote tekorten op de lopende rekening – niet langer de goudwaarde van de dollar kon waarmaken, ging het systeem ten onder. Eerst werd in 1971 de koppeling tussen de dollar en het goud verbroken en vervolgens is in 1973 ook de koppeling tussen diverse munten en de dollar losgelaten. In Europa vonden beleidsmakers volledig vrije wisselkoersen echter onwenselijk. Er is daarom – met wisselend succes – geprobeerd al te grote wisselkoersfluctuaties te voorkomen. Aanvankelijk bleek dit erg lastig. De eerste oliecrisis (1973-1974) zorgde voor grote inflatieverschillen tussen landen, waardoor wisselkoersaanpassingen noodzakelijk bleven. In 1978 werd een en ander serieus aangepakt en namen Bondskanselier Helmut Schmidt en de Franse president Giscard d'Estaing het besluit tot oprichting van het Europese Monetaire Stelsel (EMS). De kern van dit systeem bestond uit een mechanisme dat de wisselkoersen van de deelnemende landen aan elkaar vastkoppelde met een kleine marge (lange tijd 2,25 procent rond de vastgestelde koers), maar met de mogelijkheid deze koersen – indien nodig – aan te passen. Centrale banken speelden een centrale rol door op de valutamarkten te interveniëren om de vastgestelde koersen zo veel mogelijk te handhaven.

Tabel 6.1 laat zien dat het systeem vanaf het begin matig heeft gewerkt in de zin dat voortdurend wisselkoersaanpassingen noodzakelijk bleken.

Tabel 6.1 Wisselkoersaanpassingen in de periode 1979-1993

Datum aanpassing	24-9-1979	30-11-1979	22-3-1981	5-10-1981	22-2-1982	14-6-1982
Aantal betrokken munten	2	1	1	2	2	4
Datum aanpassing	21-3-1983	18-5-1983	22-7-1985	7-4-1986	4-8-1986	12-1-1987
Aantal betrokken munten	7	7	7	5	1	3
Datum aanpassing	14-9-1992	23-11-92	1-2-1993	14-5-1993		
Aantal betrokken munten	3	2	1	2		

Bron: Baldwin en Wyplosz (2012), p. 389

6 Er zijn veel overzichten van de geschiedenis van wisselkoerssystemen. Hier maken wij gebruik van Baldwin en Wyplosz (2012) en Eichengreen (2012). Een uitgebreide politiek-economische analyse van de aanloop naar de EMU geven Van Riel en Metten (2000).

De wisselkoersaanpassingen, vooral die in de eerste helft van de jaren tachtig, gingen gepaard met grote onzekerheid op de financiële markten en met speculatieve aanvallen op munten die werden gewantrouwd. Duitsland speelde hierbij de hoofdrol; een te groot verschil tussen de inflatie in een land en de Duitse inflatie was vaak aanleiding om de munt van dat andere land te wantrouwen en te speculeren op een wisselkoersaanpassing.⁷ De doodsteek voor het EMS was uiteindelijk dat het Verenigd Koninkrijk en Italië het stelsel op 16 september 1992 verlieten, wat later gevolgd door Spanje. Frankrijk kreeg in 1993 met een speculatieve aanval op de Franse frank te maken, die niet meer kon worden afgeslagen door de monetaire autoriteiten.

De ironie van dit verhaal is dat het Verdrag van Maastricht uit 1991 een zelfstandige invloed had op de problemen waarmee het EMS in 1992 en 1993 kampte. Het verdrag moest in elk land afzonderlijk worden geratificeerd. Het eerste land dat dit zou doen was Denemarken. Denemarken verwierp het verdrag echter in een referendum, en strikt genomen was het project daarmee al gesneuveld nog voordat de beoogde deelnemende landen uit de startblokken waren gekomen. Ook de Franse bevolking moest zich in een referendum uitspreken, en enquêtes wezen op een mogelijke afwijzing. Dit werkte verdere speculatie tegen zwakke munten vanzelfsprekend in de hand. In 1993 is besloten het wisselkoersarrangement te redden door de bandbreedte op te rekken tot 15 procent (aan weerszijden van spilkoersen). Daarmee bestond *de facto* het systeem van beheerste wisselkoersfluctuaties niet langer. In feite was sprake van flexibele wisselkoersen. Uiteindelijk werd toch, met de nodige politieke massage, een uitweg gevonden uit de ratificatieproblemen. In Denemarken werd de vraag van het referendum geherformuleerd, waardoor de bevolking in de herkansing het verdrag wel accepteerde en Frankrijk stemde uiteindelijk in met het verdrag. Sommige overheden moesten een referendum organiseren om met het verdrag in te kunnen stemmen; in andere landen – zoals in ons land – was slechts instemming van het parlement nodig. Het laatste land dat het Verdrag van Maastricht ratificeerde was Duitsland.

Wat laat dit onvolledige en beknpte historische uitstapje zien? In de eerste plaats dat zeker in Europa het streven naar beperking van wisselkoersfluctuaties een lange traditie kent. Wisselkoersaanpassingen leiden tot onvoorspelbare prijsschokken en maken internationale handel veel riskanter dan in het geval vaste wisselkoersen van kracht zijn. Zo bezien zijn zeker in Europa, gegeven de omvangrijke onderlinge handel tussen de EU-lidstaten, vaste wisselkoersen beter dan flexibele wisselkoersen. Dit is in feite het uitgangspunt bij alle pogingen wisselkoersfluctuaties aan banden te leggen. Dit uitgangspunt lag ook ten grondslag aan de creatie van de EMU, maar bij de totstandkoming van deze muntunie is helaas een ontwerpfout gemaakt die met enige kennis van basisinzichten van de theorie van monetaire integratie voorkomen had kunnen worden.

6.3 De weeffout in het Verdrag van Maastricht

Het Verdrag van Maastricht plaveide de weg voor het sluitstuk van de monetaire eenwording, de invoering van de euro op 1 januari 1999.⁸ De weg naar de euro kende, zoals in het vorige onderdeel is toegelicht, de nodige hobbels. Wat de beleidsmakers duidelijk was, is dat al te grote verschillen tussen landen onherroepelijk tot monetaire instabiliteit leiden. Dit was een belangrijke reden convergentiecriteria te formuleren waaraan landen moesten voldoen, voordat zij tot het euroblok konden toetreden. Deze criteria waren:

7 George Soros werd in een paar dagen miljardair door tegen het Britse pond te speculeren. Het verhaal gaat dat hij ongeveer een miljard dollar heeft verdiend door 'short' te gaan in het Britse pond.

8 Op 1 januari 1999 werd de girale euro ingevoerd. Drie jaar later werden ook de nationale munten en bankbiljetten vervangen door euromunten en -biljetten.

- De inflatie mag slechts 1,5 procentpunt hoger zijn dan het gemiddelde van de drie landen met de laagste inflatie.
- De lange rente mag slechts 2 procentpunt hoger zijn dan het gemiddelde van de drie landen met de laagste lange rente.
- Landen moeten ten minste twee jaar hebben deelgenomen aan het wisselkoers-mechanisme zonder devaluatie.
- Het begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp).
- De overheidsschuld mag niet hoger zijn dan 60 procent van het bbp.

Deze criteria lijken in eerste instantie redelijk, en stimuleren monetaire en budgettaire convergentie tussen de deelnemende landen. Het probleem met de criteria is echter dat zij geen rekening houden met het gegeven dat het verlies van de wisselkoers als aanpassingsinstrument betekent dat een ander aanpassingsmechanisme nodig is. De aloude theorie van het optimale valutagebied kan dit duidelijk maken. De namen van drie economen zijn aan deze theorie verbonden: Mundell (1961), McKinnon (1993) en Kenen (1969). Mundell is van deze drie de bekendste. De theorie is in de loop van de tijd aangepast en verder ontwikkeld, maar de kern is altijd gelijk gebleven. Startpunt van de redenering is het besef dat de wisselkoers niets anders is dan een relatieve prijs. Denk hierbij aan de bekende Big-Mac-index die regelmatig wordt gepubliceerd door *The Economist*.⁹ Stel dat de prijs van een Big Mac in New York ongeveer vier dollar is. Na omwisseling van vier dollar in, zeg, Britse ponden zou men verwachten ook in Londen een Big Mac te kunnen kopen. Als iemand, na omwisseling van vier dollar in ponden, zich in Londen slechts een halve Big Mac kan permitteren, is dat een aanwijzing dat het pond is overgewaardeerd. De oplossing is een waardevermindering van het pond ten opzichte van de dollar.

Wanneer landen een verschillende economische ontwikkeling kennen of een verschillende prijsontwikkeling, dan kan aanpassing van de wisselkoers geboden zijn om de onevenwichtigheden in het onderlinge handelsverkeer binnen de perken te houden. De theorie van het optimale valutagebied probeert de vraag te beantwoorden onder welke omstandigheden bilaterale wisselkoersen kunnen worden afgeschaft en een gemeenschappelijke munt kan worden ingevoerd. Zo zijn er mogelijk landenparen waar bilaterale wisselkoersen overbodig zijn. Dit zijn landen die op dezelfde manier getroffen worden door een economische schok. Als twee landen dezelfde productiestructuur hebben, op dezelfde manier met het beleid reageren op economische veranderingen, op dezelfde wijze deelnemen aan de internationale handel en consumenten kennen die hetzelfde gedrag vertonen, dan zullen gedurende de conjunctuurencyclus de relatieve prijzen van die landen niet veranderen. Er bestaat dan geen reden de wisselkoers aan te passen. Het invoeren van een gemeenschappelijke munt heeft in dat geval alleen maar voordelen, omdat daarmee een eind wordt gemaakt aan de onzekerheid over de wisselkoers die een rem zet op de onderlinge handel.

Onderzoek laat echter zien dat het eurogebied geen optimaal valutagebied is. De Europese landen hebben niet dezelfde productiestructuur en er zijn goede redenen te verwachten dat bij verdergaande economische integratie de productiestructuur van de lidstaten nog verder zal gaan divergeren.¹⁰

Maar ook wanneer landen een verschillende economische structuur kennen is het mogelijk

9 Zie bijvoorbeeld: www.economist.com/content/big-mac-index.

10 Zie bijvoorbeeld Brakman en Garretsen (1996).

om een gemeenschappelijke munt te introduceren, op voorwaarde dat er na het verdwijnen van de bilaterale wisselkoersen een ander aanpassingsinstrument voorhanden is. Als er geen wisselkoers is om relatieve prijzen op de internationale markten te veranderen, dan is in de eerste plaats een wijziging van deze prijzen mogelijk via aanpassing van de binnenlandse prijzen. In het voorbeeld van de Big Mac is in dat geval een aanpassing van de prijs van de hamburger in Londen nodig. In de praktijk is aanpassing langs deze weg echter lastig te verwezenlijken. Vakbonden verzetten zich tegen loondalingen in het ene land en werkgevers tegen loonstijgingen in het andere land, waardoor relatieve prijsaanpassingen moeilijk te realiseren zijn.¹¹ Afgezien van de aanpassing van binnenlandse prijsniveaus zouden productiefactoren kunnen migreren om een eind te maken aan onevenwichtige situaties. Werkloze Grieken – door het te hoge loonniveau in hun vaderland – zouden bijvoorbeeld in Duitsland aan het werk kunnen gaan. In de praktijk valt ook dit type aanpassing niet gemakkelijk te realiseren. Zo bezitten de werkloze werknemers uit het ene land niet altijd de juiste kwalificaties om in het andere land aan de slag te kunnen. Zeker binnen de EU bestaan *de facto* nog allerlei andere institutionele (en culturele) belemmeringen voor arbeidsmigratie. Wanneer een land ‘gastarbeiders’ wil aantrekken werkt bovendien het huidige politieke klimaat niet mee.

Bij onevenwichtigheden in landen zijn er in de derde plaats ook budgettaire transfers of overdrachten mogelijk als aanpassingsmechanisme. Gaat het bijvoorbeeld slecht met de economie van land A, dan kan land B financieel helpen om de economische neergang in land A binnen de perken te houden. De betalingen uit het Europese noodfonds kunnen als zulke transfers worden gezien. Zij zijn echter niet populair, omdat hierbij in feite sprake is van een overdracht van belastinggeld aan een Europese instantie, zonder voldoende democratische controle. Omdat de meeste inwoners van de Europese Unie zich geen Europeaan voelen, maar hechten aan hun nationale identiteit, ontbreekt het electorale draagvlak voor overdrachten aan lidstaten die in de problemen zitten. Anekdotisch bewijs voor deze stelling is de weerstand die in Nederland bestond en bestaat tegen steun aan Griekenland en andere lidstaten uit de olijffzone.

Alle drie de genoemde aanpassingsmechanismen – loon- en prijsaanpassingen, migratie, en transfers – veronderstellen al dan niet centraal (*in casu* Europees) vastgelegde vormen van beleidscoördinatie.

Het opmerkelijke is dat in het Verdrag van Maastricht, zie de hiervoor gegeven lijst met toetredingscriteria, geen van de elementen uit de theorie van het optimale valutagebied als criterium functioneert. De opstellers kozen voor monetaire en budgettaire toelatingscriteria. Deze systeem- of weeffout komt op dit moment scherp aan het licht. Voor- en tegenstanders van de euro zijn het hierover wel goeddeels eens, maar zij verschillen van mening over de vraag welke conclusie uit deze weeffout moet worden getrokken.¹² Tegenstanders van de euro wijzen op de politieke onmogelijkheid om in een (cultureel) verdeeld Europa consensus te verkrijgen over de noodzakelijke maatregelen die stuk voor stuk meer beleidscoördinatie en minder nationale beleidsautonomie impliceren. Voorstanders van de euro wijzen erop dat Europa langzaam maar zeker de juiste maatregelen aan het nemen is. Het rapport van Van Rompuy (2012) geeft de voorstanders gelijk, daar waar het pleit voor meer beleidscoördinatie teneinde de muntunie beter te laten functioneren. Het rapport beveelt aan de deels onvermijdelijke asymmetrische economische ontwikkelingen tussen de eurolanden te lijf te gaan door verdergaande en vooral meer

11 Sinn (2013) geeft aan dat in Spanje, Griekenland en Portugal de prijzen met zo’n 25-35 procent zouden moeten dalen, en in Frankrijk met ongeveer 15-25 procent.

12 Zie ook Verkaart *et al.* (2012) en Segers en Van Riel (2012).

afdwingbare vormen van beleidscoördinatie tussen de EMU-landen. Hierbij gaat het in feite om een verdieping van de economische unie. Helaas hult het rapport zich, gedwongen door de grote nationale politieke gevoelheden op dit vlak, in grote vaagheid hoe en wanneer dit zou moeten gebeuren. In algemene termen spreekt het rapport wel over verdergaande economische integratie, maar de fundamentele weeffout uit het Verdrag van Maastricht, de gebrekkige werking van alternatieve aanpassingsmechanismen na het wegvallen van het wisselkoersinstrument, wordt niet rechtstreeks aangepakt. Wel verbreedt het rapport terecht de analyse door in zijn overige voorstellen te laten doorklinken dat de keus voor de euro, anders dan de literatuur over het optimale valutagebied suggereert, niet los kan worden gezien van andere aspecten van het macro-economische beleid. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf.

6.4 Het beleidstrilemma

In het vorige onderdeel stond de vraag centraal wanneer het verstandig is dat een land de eigen munt en daarmee het wisselkoersinstrument opgeeft. Het beleidstrilemma maakt duidelijk dat die keuze gevolgen heeft voor andere aspecten van het macro-economische beleid.¹³ Concreet zijn slechts twee van de volgende drie desiderata tegelijkertijd te verwezenlijken:¹⁴

- Zelfstandig nationaal (monetair) beleid, dat kan worden ingezet om binnenlandse beleidsdoelstellingen te realiseren.
- Volledige kapitaalmobiliteit, die het mogelijk maakt om te profiteren van de meest productieve inzet van kapitaal.
- Vaste wisselkoersen, waarmee onzekerheid bij exporteurs en importeurs over de toekomstige wisselkoers valt te vermijden.

Het zou aantrekkelijk zijn wanneer alle drie de desiderata gelijktijdig zouden kunnen worden gerealiseerd, maar dat is principieel onmogelijk. Twee voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Stel dat nationale beleidsmakers een lage rente willen om de binnenlandse werkloosheid te bestrijden en dat zij tevens vrij kapitaalverkeer wensen. De lage rente zal in dat geval een stimulans zijn om in het buitenland te beleggen, wat een daling van de koers van de nationale munt veroorzaakt, vanwege de grote vraag naar buitenlandse valuta. In dit geval kan dus geen sprake zijn van een vaste wisselkoers. In het tweede voorbeeld kiezen beleidsmakers voor een (volledig) vaste wisselkoers en volledige kapitaalmobiliteit, waarmee dit voorbeeld sterk lijkt op de huidige situatie in het eurogebied. In deze casus wordt de binnenlandse rente bepaald door de buitenlandse (lees: de door de Europese Centrale Bank bepaalde) rente. Een kleine afwijking van de binnenlandse van de buitenlandse rente zal onmiddellijk leiden tot een grote kapitaalbeweging, totdat het verschil tussen de binnenlandse en de buitenlandse rente is weggewerkt. Landen verliezen in dit geval dus de mogelijkheid om zelfstandig monetair beleid te voeren. Het komt erop neer dat slechts twee van de drie desiderata gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd.

Wat zijn de implicaties van het trilemma voor het huidige eurosysteem? In het Verdrag van Maastricht is gekozen voor een vaste wisselkoers – de euro – in combinatie met volledige kapitaalmobiliteit, een wezenlijk onderdeel van de economische integratie, de E-poot van de EMU. Het trilemma leert dat het voeren van zelfstandig beleid voor nationale autoriteiten dan niet langer mogelijk is. Dit geldt niet alleen voor het monetaire beleid, zoals het hiervoor beschreven

13 Een uitgebreide discussie over het verband tussen financiële crises en het beleidstrilemma is te vinden in Beugelsdijk *et al.* (2013). Deze discussie kent een lange geschiedenis. Keynes (1923) bijvoorbeeld bespreekt het trilemma voor de gouden standaard uit zijn tijd. Zie voor een historisch overzicht: Irwin (2012).

14 Beugelsdijk *et al.* (2013).

voorbeeld duidelijk maakt, maar ook voor andere beleidsterreinen, zoals het begrotingsbeleid. Sterk uiteenlopende niveaus van overheidstekorten en -schulden en vooral twijfels over de houdbaarheid van nationale schuldniveaus zetten, zie de recente Griekse en Spaanse ervaringen, de euro onder druk. Deze gang van zaken is het resultaat van het ontbreken van voldoende coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de EMU-landen. Dit maakt het begrijpelijk dat in het rapport van Van Rompuy wordt gepleit voor een begrotingsunie, waarmee de coördinatie van en het toezicht op het begrotingsbeleid moeten worden geregeld. Al te grote verschillen in het begrotingsbeleid tussen landen moeten worden vermeden. Dit neemt niet weg dat het rapport ruimte wil laten bestaan om (begrotings-)beleid te kunnen voeren teneinde asymmetrische schokken te kunnen opvangen. Hierbij is een beperkte rol weggelegd voor de EU als geheel; deze rol mag echter niet tot permanente transfers leiden. Hoe een en ander vorm moet krijgen is onderwerp van verdere discussie. Langs dezelfde lijnen pleit het rapport voor een bankenunie, daarmee impliciet en terecht erkennend dat in een wereld met vrij kapitaalverkeer het toezicht op banken niet langer effectief op nationaal niveau kan plaatsvinden. Zoals het pleidooi voor versterking van de economische unie direct volgt uit de theorie van het optimale valutagebied, volgt het pleidooi voor een begrotings- en een bankenunie rechtstreeks uit de theorie van het beleidstrilemma. De economische theorie over monetaire integratie wijst onmiskenbaar in één richting: gegeven de wenselijkheid van economische integratie, waarbij inbegrepen een vrij verkeer van kapitaal, is een gemeenschappelijke munt alleen levensvatbaar bij vergaande beleidscoördinatie tussen de EMU-landen. Voor de goede orde, dit is een inzicht en geen mening, kortom: *take it or leave it*.

Het is de vraag of meer beleidscoördinatie noodzakelijkerwijs meer federalisme inhoudt. Het is niet eenvoudig deze twee zaken los van elkaar te zien. Hoe dan ook zullen de tegenstanders van 'meer bevoegdheden naar Europa' helder moeten zijn over de alternatieven. Handhaven of versterken van de nationale macro-economische beleidsautonomie betekent volgens het beleidstrilemma ofwel het opgeven van de gemeenschappelijke munt ofwel het beperken van de kapitaalmobiliteit. Om met het laatste te beginnen: beperking van de kapitaalmobiliteit staat op gespannen voet met het idee van economische integratie in de EU en zou de internationale allocatie van besparingen en investeringen ernstig verstoren. Daarmee is niet gezegd dat kapitaalmobiliteit alleen maar voordelen biedt, maar kapitaalmobiliteit en meer algemeen de grensoverschrijdende mobiliteit van productiefactoren 'offeren' voor enige additionele nationale beleidsruimte is geen reële optie en wordt dan ook zowel ter linker- als ter rechterzijde van het politieke spectrum in de E(M)U nauwelijks bepleit.¹⁵ Resteert de eerste mogelijkheid: het opgeven van de gemeenschappelijke munt, de euro. Dit betekent niet *per se* dat alle eurolanden terugvallen op hun eigen munt, maar wel dat de huidige samenstelling van de eurozone wordt opengemaakt. Zo zouden bijvoorbeeld een noordelijk en een zuidelijk blok (met achtereenvolgens de neuro en de zeuro) kunnen ontstaan. De hamvraag is hoe in dat geval de in onderdeel 6.2 beschreven breed gedragen wens van wisselkoersstabiliteit kan worden gerealiseerd. Flexibele wisselkoersen lijken geen realistische optie. Die zouden een recept voor instabiliteit zijn, een rem zetten op de handel tussen de EU-lidstaten en de interne markt ondergraven. Het enige alternatief voor de euro is daarom terug te keren naar een stelsel van vaste doch aanpasbare wisselkoersen. In de jaren negentig van de vorige eeuw is evenwel gebleken dat zo'n stelsel bij afwezigheid van beleidscoördinatie op EU-niveau tot speculatie leidt (zie tabel 6.1). De voorstan-

15 Zie voor een uitvoerige discussie van de voor- en nadelen van kapitaalmobiliteit en de gevolgen van het inperken van kapitaalmobiliteit Beugelsdijk *et al.* (2013).

ders van het handhaven van de euro kunnen met de economische literatuur in de hand goed aangeven waar het op dit moment in Europa aan schort en wat er moet veranderen. De tegenstanders van de euro volstaan met de bewering dat zij van de euro af willen, maar ontlopen de discussie over de consequenties die deze opvatting voor het beleid heeft. Zij zouden de lessen van de recente Europese wisselkoersgeschiedenis, die in paragraaf 6.2 kort is besproken, beter ter harte moeten nemen.

6.5 Conclusies

Uit de aloude theorie van het optimale valutagebied volgt onomstotelijk dat een stabiele euro vraagt om beleidscoördinatie, waardoor de nationale beleidsautonomie onherroepelijk zal afnemen. Als men het laatste niet wil, dan betekent dit – volgens die andere klassieker uit de theorie over monetaire integratie, het beleidstrilemma – ofwel het opgeven van de gemeenschappelijke munt ofwel het beperken van de kapitaalmobiliteit en daarmee het gedeeltelijk terugdraaien van de economische integratie. Zowel voor- als tegenstanders van de euro staan dus voor een moeilijke, maar onvermijdelijke opdracht. Voorstanders moeten helder de consequenties van de keuze voor de euro aangeven, en in dat verband wijzen op de onvermijdelijkheid van meer beleidscoördinatie, waarschijnlijk via meer federalisme. Tegenstanders kunnen niet volstaan met een simpel ‘schaf de euro af’, maar dienen man en paard te noemen voor wat betreft de consequenties voor het wisselkoersregime en daarmee de internationale handel en voor de vrijheid van het kapitaalverkeer. Wij bevinden ons, net als de voorzitter van de Europese Raad, in het kamp van de voorstanders van de euro, maar de ook door Van Rompuy zo noodzakelijk geachte grotere geloofwaardigheid van de EMU zou geholpen zijn bij een meer transparante boodschap dan die nu uit het rapport spreekt, namelijk dat een stabiele euro een illusie is zonder een snelle en vergaande intensivering van de beleidscoördinatie.

Het feit dat de Europese regeringsleiders in december de discussie over de implicaties van het rapport van Van Rompuy grotendeels hebben uitgesteld, stemt niet erg hoopvol. Bij de aanstaande top van de Europese regeringsleiders volgt echter een herkansing. Het zou goed zijn wanneer de Nederlandse regering het initiatief zou nemen in deze discussie en de koudwaterrees over het verlies aan nationale beleidsruimte achter zich zou kunnen laten. Zij heeft dan in de Tweede Kamer wel wat uit te leggen aan de sceptische vleugel.

Literatuur

- Baldwin, Richard, en Charles Wyplosz (2012), *The economics of European integration*, vierde druk, Londen: McGraw Hill
- Beugelsdijk, Sjoerd, Steven Brakman, Harry Garretsen, en Charles van Marrewijk (2013), *International economics and business. Nations and firms in the international economy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Brakman, S., en H. Garretsen (1996), Zijn de economische en monetaire unie strijdig?, *Economisch Statistische Berichten*, **81**(4044), 112-116
- Irwin, D.A. (2012), *Trade policy disaster. Lessons from the 1930s*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Grauwe, Paul de (2003), *The economics of monetary integration*, Oxford: Oxford University Press
- Eichengreen, Barry (2012), When currencies collapse, *Foreign Affairs*, **91**(1), 117-134
- Kenen, P.B. (1969), The theory of optimum currency areas. An eclectic view, in: R. Mundell en A. Swoboda (red.), *Monetary problems of the international economy*, Chicago: University of Chicago Press, 41-60
- Keynes, John Maynard (1923), *A tract on monetary reform*, volume 4 of *Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londen: Macmillan
- McKinnon, R.I. (1963), Optimum currency areas, *American Economic Review*, **53**(4), 717-725
- Mundell, R.A. (1961), A theory of optimum currency areas, *American Economic Review*, **51**(4), 657-665
- Segers, M., en B. van Riel (2012), Weeffouten in de EMU, *Openbaar Bestuur*, **22**(11), 2-6
- Sinn, Hans-Werner (2013), *Austerity, growth and inflation. Remarks on the eurozone's unresolved competitiveness problem*, CESifo Working paper 4086, Munchen: Center for Economic Studies & Ifo Institute
- Van Rompuy, Herman (2012), *Towards a genuine economic and monetary union. Interim report*, Brussel: Europese Raad
- Riel, Bart van, en Alman Metten (2000), *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*, Assen: Van Gorcum
- Verkaart, Silvie, Niels Gilbert, en Jeroen Hessel (2012), De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy, *TPEdigitaal*, **6**(3/4), 20-32
- Wellink, A.H.E.M (2012), Waarheen met de euro?, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, **44**(3), 131-142

Heroriëntatie in internationale samenwerking: handel, ontwikkeling én diplomatie

P.A.G. van Bergeijk

7.1 Inleiding

Over buitenlandse zaken bezigt het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II¹ heel andere bewoordingen dan de programmatische grondslag van het kabinet-Rutte I: 'Nederland kent van oudsher een sterke internationale oriëntatie, zowel omdat het in ons belang is als uit overtuiging. Nederlanders en Nederlandse bedrijven hebben grote belangen in het buitenland. Het buitenlands beleid is gericht op het behartigen en beschermen daarvan en bevordert de internationale rechtsorde en de mensenrechten. De allerarmsten staan centraal bij ontwikkelings-samenwerking.'

De grotere aandacht voor het buitenland en ontwikkelingssamenwerking is op zich verheugend. Het kabinet doet echter geen boter bij de vis, want op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking wordt maar liefst 1 mld euro bezuinigd. De uitgaven voor dit doel staan al langer ter discussie, onder andere omdat hun effectiviteit niet gemakkelijk valt te toetsen.² Dit hangt samen met het gegeven dat met ontwikkelingssamenwerking vaak een groot aantal geëxpliciteerde doelstellingen tegelijk wordt nagestreefd. Daarnaast bestaan niet-geëxpliciteerde doelstellingen, waarvan zelden wordt getoetst of en in welke mate zij worden bereikt. Het wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van ontwikkelingshulp komt in onderdeel 7.2 aan bod. Daarbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de effecten van verleende hulp, maar ook aan de te verwachten effecten van het abrupt verminderen van hulp.

Het kabinet zal zich volgens het regeerakkoord³ binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gaan inzetten voor modernisering van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp.⁴ Sommigen vrezen dat dit zal uitlopen op een definitiewijziging die louter als doel heeft om uitgaven die op dit moment niet tot de officiële ontwikkelingshulp mogen worden gerekend wel van dit etiket te kunnen gaan voorzien. Mocht deze vrees terecht zijn, dan zou het ontwikkelingsrelevante gehalte van de Nederlandse hulp verder worden uitgehold. De vraag wat deze modernisering betekent of kan betekenen komt aan de orde in onderdeel 7.3.

Een opmerkelijke innovatie is de creatie van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, al is deze anders dan in bijvoorbeeld China niet op het Ministerie van Economische Zaken ondergebracht maar op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De

1 Tweede Kamer (2012-2013), p. 15.

2 Dit geldt niet alleen voor het effect dat verleende hulp op de economische groei in ontwikkelingslanden heeft. Ook wanneer een breder palet aan doelstellingen wordt onderscheiden valt het op dat het ontwikkelingsbeleid weinig succesvol geweest is voor de minst ontwikkelde landen (zie Fialho, 2012).

3 Tweede Kamer (2012-2013), p. 16.

4 Het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO stelt de criteria voor officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance = ODA) op.

vraag die zich opdringt is natuurlijk of de twee beleidsterreinen van de nieuwe bewindspersoon wel verenigbaar (zullen) zijn. Opvallend is ook dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op het buitenlandse postennetwerk gaat bezuinigen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de prioriteit die het huidige kabinet, net als zijn voorganger, toekent aan economische diplomatie. Deze twee kwesties krijgen aandacht in onderdeel 7.4. Onderdeel 7.5 sluit het hoofdstuk af met enkele conclusies.

7.2 Effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en de effecten van minder hulp

Er is bijzonder veel empirisch onderzoek gedaan naar de macro-economische effecten van ontwikkelingssamenwerking. Vooral na 2004 is sprake van een hausse in het aantal internationale wetenschappelijke publicaties. De resultaten van dit onderzoek spreken elkaar tegen. Doucouliagos en Paldam (2011) hebben op basis van 102 empirische studies een meta-analyse gemaakt om zicht te krijgen op het effect van hulp op de economische groei in ontwikkelingslanden.^{5 6} De uitkomst van deze meta-analyse is helder. In de literatuur valt geen verband tussen het tempo van de economische groei en de totale ontvangen ontwikkelingshulp te bespeuren; de samenhang tussen deze twee variabelen is insignificant en de desbetreffende coëfficiënt is zeer klein.⁷ Het lijkt er bovendien op dat het effect van hulp in de loop van de tijd steeds verder is afgenomen. Indien de ontwikkelingshulp in de analyse wordt gedesaggregeerd, dan blijken kortlopende hulp en projectmatige hulp daarentegen wél een significante invloed op de economische groei te hebben. Voor programmahulp geldt dit dan weer niet. Een en ander kan betekenen dat een andere aanpak van de hulp de effectiviteit ervan kan verbeteren, maar dit resultaat kan ook een reflectie zijn van de paradox dat individuele ontwikkelingsprojecten meestal gunstig uitpakken, maar dat dit positieve effect niet in de macro-economische cijfers valt terug te vinden.^{8 9}

De voor de hand liggende conclusie dat hulp dus niet werkt kan en mag niet zonder meer worden getrokken. De afwezigheid van een empirische relatie tussen groei en hulp valt niet gemakkelijk te interpreteren.¹⁰ Een mogelijke interpretatie is dat hulp negatief uitpakt voor de internationale concurrentiepositie van het ontwikkelingsland, doordat de instroom van kapitaal de koers van de nationale munt opstuwt.¹¹ In dit geval kunnen de baten van projecten – bij een gegeven internationale concurrentiepositie – duidelijk positief zijn, terwijl het uiteindelijke ef-

5 De oorspronkelijke studie verscheen in 2008. In 2011 verscheen een geactualiseerde studie.

6 In deze 102 studies zijn 1.217 regressievergelijkingen opgenomen. De geschatte elasticiteiten uit deze 1.217 vergelijkingen zijn in de meta-analyse geaggregeerd tot een meta-effect, waarbij tevens is gecorrigeerd voor verschillen in onderzoeksmethode, steekproef en onderzoeksperiode.

7 Doucouliagos en Paldam (2011) suggereren dat de resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van hulp om twee redenen vertekend zijn. In de eerste plaats worden veel empirische studies verricht door onderzoekers die werken in de hulpindustrie; hier gaat het dus om slagers die hun eigen vlees keuren. In de tweede plaats zijn er de wereldverbeteraars die negatieve resultaten niet willen publiceren en hun data net zo lang uitmelken tot er een positief verhaal kan worden verteld over de invloed van ontwikkelingshulp.

8 Thomas (2010).

9 Van een micro-macroparadox is ook sprake bij de relatie tussen enerzijds economische groei en anderzijds internationale handel en directe buitenlandse investeringen. Het causale verband tussen groei en internationale handel (respectievelijk directe buitenlandse investeringen) is wel op macroniveau aantoonbaar, maar niet op microniveau.

10 Vergelijk ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), hoofdstuk 4.

11 Brakman en Van Marrewijk (1998).

fect voor de ontvangende economie toch vrij klein of zelfs negatief kan zijn, als gevolg van de koersstijging van de nationale munt.

Het is ook mogelijk dat de gemeten ineffectiviteit van hulp te wijten is aan de omstandigheid dat met ontwikkelingshulp naast een hogere economische groei dikwijls ook verschillende andere doelstellingen (verbetering mensenrechten, emancipatie van vrouwen of onderdrukte groepen, bestrijding van armoede, verbetering van gezondheid en kwaliteit van leven, enzovoort) worden nagestreefd en dat er bij de verlening van hulp bovendien tal van randvoorwaarden (bijvoorbeeld in de sfeer van het milieu) in acht worden genomen.¹² Wanneer hulp zo vorm zou krijgen dat een maximaal positief effect op de economische groei wordt bereikt, dan zou hulp een grotere impact hebben. Het inzetten van hulp voor het realiseren van andere doelstellingen verkleint immers onvermijdelijk het effect op de groei. Het feit dat met hulp meestal diverse andere doelstellingen worden nagestreefd, betekent bovendien dat de effectiviteit van hulp niet alleen mag worden beoordeeld op basis van de invloed op de economische groei.

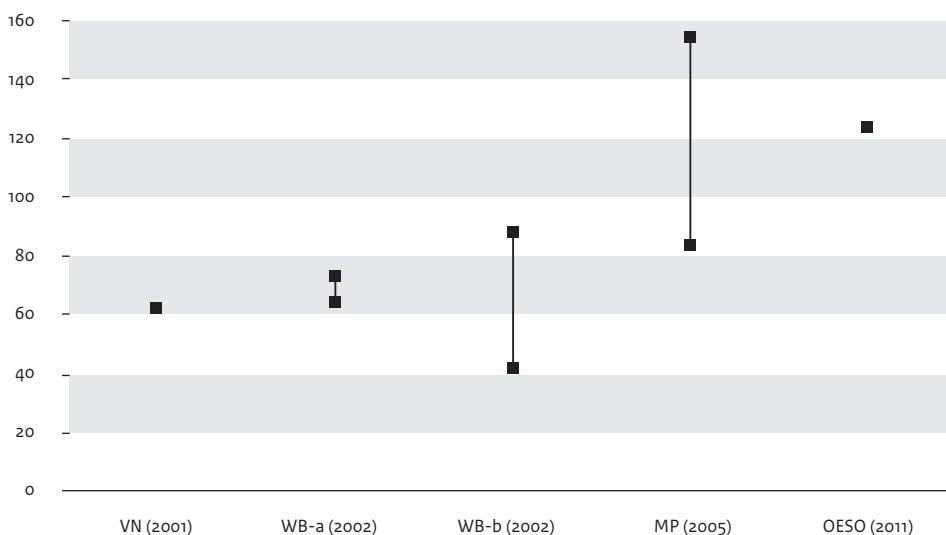
Het is tevens denkbaar dat hulp een gering of geen effect op de economische groei heeft, doordat met de hulp doelstellingen worden nagestreefd die niet zijn geëxpliciteerd. Hulp wordt soms verleend op basis van (geo)politieke en commerciële overwegingen.¹³ Bondgenoten worden gekocht; zelfs voedselhulp heeft soms een politiek karakter. Gewenst politiek gedrag wordt beloond, zelfs als de te financieren ontwikkelingsprojecten niet goed doordacht zijn. Evenzo worden goede projecten soms beëindigd om doelstellingen van buitenlands beleid te bereiken. Soms is het financieren van een ontwikkelingsproject het smeermiddel om markttoegang voor exporteurs en investeerders te vergemakkelijken. De effectiviteit van het beleid valt dan niet af te leiden uit de economische ontwikkeling van het 'geholpen' land, maar uit de politieke en commerciële invloed die de donor daarmee heeft gekocht.

In 2010 hebben regeringsleiders van 189 landen afgesproken dat zij de Millenniumdoelstellingen zullen nastreven. Met deze inspanningen moet een eind worden gemaakt aan extreme armoede, ongelijkheid, honger en ziekte in de wereld. Onderzoekers gelieerd aan vier internationale organisaties hebben ramingen gemaakt van de extra middelen die voor het realiseren van de Millenniumdoelen noodzakelijk zijn (zie figuur 7.1). Deze extra middelen zouden vooral naar de armste ontwikkelingslanden moeten vloeien. Op basis van de vier ramingen kan het extra vereiste bedrag worden geschat op ruwweg 60 mld dollar per jaar.

12 Het effect van hulp op de groei wordt niet alleen ongunstig beïnvloed door het bestaan van diverse andere doelstellingen van hulp, maar ook doordat de bij de hulp betrokken partijen niet goed samenwerken, en elkaar soms zelfs tegenwerken. Deze partijen zijn de overheden, de niet-gouvernementele organisaties en de particuliere sectoren van het donorland en het ontvangende land.

13 Van Bergeijk (2009a); De Haan (2011).

Figuur 7.1 Geschatte jaarlijkse additionele financieringsbehoefte^a voor het bereiken van de Millenniumdoelen^b



a Bedragen in mld dollar, in prijzen van 2010.

b VN (Verenigde Naties): *Report of the High-Level Panel on Financing for Development*.

WB-a (Wereldbank): financieringsbehoefte voor een kleine groep landen zoals gerapporteerd in Devarajan *et al.* (2002).

WB-b (Wereldbank): kosten in verband met Millenniumdoelen voor gezondheidszorg, onderwijs en milieu zoals gerapporteerd in Devarajan *et al.* (2002).

MP: Millennium Project

OESO: Atisophon *et al.* (2011).

Bron: Atisophon *et al.* 2011, p. 12 en p. 15

Om de Millenniumdoelen te kunnen realiseren is dus een substantiële, reële stijging van de geldstromen naar met name de armste ontwikkelingslanden nodig.¹⁴ De Grote Recessie strooit echter zand in de wielen, want die heeft geleid tot een krimp van de particuliere en publieke geldstromen naar de minst ontwikkelde landen.¹⁵ De verstrekte officiële ontwikkelingshulp bedroeg over de periode 2008-2011 ruim 51 mld dollar minder dan is overeengekomen op de Wereldtop van de Verenigde Naties in 2005.¹⁶ Dit is niet slechts een kwestie van minder meer: het totale volume aan officiële ontwikkelingshulp was in 2011 3 procent lager dan in 2010. Dit is deels een gevolg van het feit dat de internationale norm voor ontwikkelingshulp wordt uitge-

14 De minst ontwikkelde landen zijn, anders dan de ontwikkelingslanden met een middeninkomen per hoofd van de bevolking, nauwelijks in staat om in eigen land meer middelen te mobiliseren. Atisophon *et al.* (2011, p. 41) schatten dat zij op middellange termijn binnenlands 3 mld dollar per jaar extra kunnen mobiliseren.

15 De kapitaalstromen naar de minst ontwikkelde landen waren in de periode 2008-2011 belangrijk kleiner dan in de periode 2002-2007. Gemeten in procenten van het bruto nationaal inkomen van deze landen bedroeg de afname van de particuliere kapitaalstromen 0,4 procent, die van de officiële ontwikkelingshulp 2,4 procent en die van de overmakingen door expats 0,4 procent.

16 Van Bergeijk (2012a).

drukt in een percentage van het (in veel gevallen gedaalde) bruto nationaal inkomen van de donor. De economische krimp waarmee de OESO-landen te maken kregen leidde daarom direct tot lagere reële bedragen voor hulp. De 0,7-procentnorm voor de omvang van de ontwikkelingshulp zorgt zodoende voor automatische destabilisatie van de economieën van de minst ontwikkelde landen.¹⁷ Er zijn landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, die ondanks de economische tegenwind ervoor kiezen om toch meer geld aan ontwikkelingssamenwerking te spenderen. De meeste landen, waaronder Nederland, verlagen echter hun hulp. Nederland bezuinigt in internationaal perspectief opmerkelijk veel op de ontwikkelingssamenwerking. In de periode 2008-2011 verlaagden van de OESO-landen alleen Griekenland, Ierland, Oostenrijk en Spanje de reële uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp meer dan Nederland dat deed.

De vraag rijst wat de gevolgen van de afname van de officiële ontwikkelingshulp voor de minst ontwikkelde landen zijn. Een verlaging van de verleende hulp blijkt een groter effect op de economische groei te hebben dan een even grote verhoging van de hulp. De gevolgen van minder hulp blijken bovendien vooral op langere termijn zichtbaar te worden.¹⁸ Dit kan verklaren waarom sommigen denken dat verlaging van de hulp voor de minst ontwikkelde landen niet nadelig uitpakt. Anderen betogen dat de bedragen die vereist zijn om de Millenniumdoelen te realiseren te mechanisch zijn berekend, en dat daarbij ten onrechte geen rekening is gehouden met de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om de nodige middelen binnenslands aan te boren.¹⁹ Omdat de Grote Recessie vooral in het OESO-gebied woedt en zich daarbuiten nieuwe groeikernen ontwikkelen, zouden volgens sommigen bovendien nieuwe donoren en investeerders van buiten het OESO-gebied soelaas kunnen bieden.²⁰ Anderen wijzen erop dat er volgens het verrichte onderzoek geen empirisch aantoonbare relatie tussen groei en hulp bestaat, zodat verlaging van de officiële ontwikkelingshulp niet nadelig hoeft uit te pakken voor de minst ontwikkelde landen. Het is daarom interessant na te gaan wat er nu werkelijk gebeurt in deze landen.

17 De geschiedenis van de 0,7-procentnorm is interessant en laat zien dat nooit is bedoeld dat de hulp ieder jaar exact gelijk moet zijn aan 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen. In de beleidsdiscussie was aanvankelijk in de jaren zestig van de vorige eeuw ruimte voor een flexibele invulling (de norm zou gemiddeld over de economische cyclus moeten gelden en tijdens een periode van laagconjunctuur zou dat een hoger percentage opleveren dan in een periode die wordt gekenmerkt door hoogconjunctuur) en er werd ook gedacht over een hogere norm ter grootte van 1 procent van het bruto nationaal inkomen (zie: Clemens en Moss, 2007). Overigens kende Nederland in de jaren zeventig en tachtig al een norm van 1 procent, maar dan van het *netto* nationaal inkomen. Dit komt ruwweg overeen met 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen.

18 Van Bergeijk *et al.* (2011).

19 Reddy en Heuty (2005).

20 Adugna *et al.* (2011).

Tabel 7.1 In hoeveel van de 46 minst ontwikkelde landen was de situatie in de periode 2008-2011 minder gunstig dan in de periode 2002-2007?

Arbeidsparticipatie vrouwen	15
Man-vrouw-verhouding secundair onderwijs	7
Afronding basisschool	7
Instroom basisschool	9
Toegang tot sanitaire voorzieningen	2
Toegang tot waterbron	5
Honger	4
Ondervoeding (aandeel bevolking)	13
Sterftecijfer kinderen jonger dan 5	1
Gezondheidsuitgaven per hoofd	4

Bron: berekend op basis van de World Development Indicators van de Wereldbank (de desbetreffende website is geraadpleegd op 9 januari 2012)

Om hierachter te komen is voor vier onderdelen van de Millenniumdoelen (gelijkberechtiging van de vrouw, onderwijs, armoedebestrijding en gezondheid) nagegaan of de 46 minst ontwikkelde landen waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn nog op koers liggen om deze doelen te gaan halen (zie tabel 7.1). Nagegaan is in hoeveel van de 46 minst ontwikkelde landen de situatie verslechterd is sinds het uitbreken van de crisis. Hiertoe is een vergelijking gemaakt tussen de periode die start in 2008 en loopt tot en met het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn (voor de meeste landen is dat 2010) en de periode voor de crisis (2002-2007). Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in deze landen is gebruikgemaakt van indicatoren voor de situatie op verschillende terreinen. De keuze van de indicatoren is op pragmatische gronden gebaseerd. Zij zijn zo gekozen dat er voor zo veel mogelijk landen recente cijfers beschikbaar zijn (de meeste rapportages over de voortgang op diverse deel terreinen van de Millenniumdoelen maken om deze reden van dezelfde indicatoren gebruik).²¹ Tabel 7.1 laat zien dat een groot aantal van de minst ontwikkelde landen op tal van deel terreinen van de Millenniumdoelen recent achteruitgang heeft geboekt.²² Er is dus geen aanleiding voor de optimistische geluiden die in beschouwingen over de Millenniumdoelen vaak vallen te beluisteren. Op de deel terreinen emancipatie en armoedebestrijding is een flinke stap teruggezet. De verslechteringen bij de gezondheidsindicatoren is des te prangender, omdat het al voor de crisis duidelijk was dat de desbetreffende doelstellingen slechts haalbaar zouden zijn voor een handvol van de minst ontwikkelde landen.²³ Dat de Millenniumdoelen gevaar lopen blijkt ook uit de scenario-studie voor de periode 2010-2020 van Sumner *et al.* (2010). Volgens deze studie zijn alleen de ontwikkelingslanden die netto energie exporteren in elk van de vier ontwikkelde scenario's in

21 Ikzelf zou de ontwikkeling op het terrein van armoede bijvoorbeeld liever in kaart brengen op basis van het deel van de bevolking dat onder een armoedegrens leeft of met een maatstaf voor de inkomensverdeling, maar de meest recente gegevens voor de bedoelde variabelen hebben betrekking op 2008 toen de officiële ontwikkelingshulp reëel nog met 11 procent groeide.

22 Geen verslechtering wordt waargenomen voor Afghanistan, Benin, Bhutan, Burkina Faso, de Centraal Afrikaanse Republiek, Ethiopië, Guinee, Guinee-Bissau, Malawi, Mauritanië, Myanmar, Niger en Sierra Leone.

23 Go en Quijada (2011), p. 8; Van Bergeijk (2012a).

staat de geboekte vooruitgang vast te houden. De andere ontwikkelingslanden slagen daarin in drie van de vier scenario's niet.²⁴

Een statistische analyse toont een significant verband aan tussen enerzijds de procentuele mutatie van de indicatoren uit tabel 7.1 en anderzijds de groei van het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. De gemiddelde waarde van de geschatte elasticiteiten bedraagt 0,3. Dit betekent dat een afzwakking van de groei van het bbp per hoofd van de bevolking met 1 procentpunt leidt tot een daling van de indicatoren met gemiddeld 0,3 procent. (De groei van het bbp per hoofd van de bevolking van de minst ontwikkelde landen was in de jaren 2008-2011 2,1 procentpunt lager dan in de periode 2002-2007.) Er blijkt ook samenhang te bestaan tussen de ontwikkeling van de indicatoren en die van de officiële ontwikkelingshulp, maar dit verband is niet significant.²⁵

Doet de krimp van de officiële ontwikkelingshulp er nu toe of niet? Mijn interpretatie van de besproken bevindingen is dat ontwikkelingshulp mogelijk een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is om ontwikkeling en economische groei te realiseren. Maar op dit moment is niet zozeer de vraag interessant wat het effect van ontwikkelingshulp is, maar de vraag wat de gevolgen van het snoeien in hulp zullen zijn. Verlaging van de ontwikkelingshulp leidt niet noodzakelijkerwijs tot groeivertraging in de minst ontwikkelde landen, maar zou wel een voldoende oorzaak daarvan kunnen zijn.²⁶ Het valt immers te verwachten dat overheden in ontwikkelingslanden daardoor in toenemende mate geld tekort gaan komen, en dat om die reden noodzakelijke investeringen in de fysieke en de sociale infrastructuur niet kunnen doorgaan of moeten worden beëindigd.²⁷ De geringere beschikbaarheid van sanitaire voorzieningen en drinkwater en de daling van de gezondheidsuitgaven per hoofd van de bevolking, waarvan volgens tabel 7.1 in veel van de minst ontwikkelde landen sprake is, wijzen erop dat de desbetreffende investeringen inderdaad zijn gedaald. De verlaging van de ontwikkelingshulp ondergraaft daarmee het perspectief op economisch herstel in deze landen, zodra de wereldeconomie weer de weg naar boven heeft gevonden. Daarnaast pakt deze verlaging uiteraard ook ongunstig uit voor de minst ontwikkelde landen, omdat de vraag naar goederen en diensten daardoor krimpt, terwijl die vraag toch al onder druk staat door de verminderde afzetmogelijkheden in de OESO-landen.

De krimp van de officiële ontwikkelingshulp komt op een ongelegen moment,²⁸ omdat onder invloed van de crisis ook de particuliere geldstromen naar de ontwikkelingslanden afnemen. Deze krimp maakt het voor de minst ontwikkelde landen extra lastig om de gevolgen van de Grote Recessie op te vangen. Nederland bezuinigt, zoals gezegd, in internationaal perspectief veel op de ontwikkelingssamenwerking. Deze bezuiniging past niet bij de langdurige ontwikkelingsrelaties die ons land met veel ontwikkelingslanden heeft. Zij tast bovendien de betrouw-

24 Het enige scenario waarin de Millenniumdoelen geen gevaar lopen is het scenario met een snel herstel van de economie van het OESO-gebied, in combinatie met een sterke stijging van de officiële ontwikkelingshulp en van andere geldstromen naar ontwikkelingslanden.

25 Hierbij past als kanttekening dat de meest recente gedesaggregeerde data voor de officiële ontwikkelingshulp betrekking hebben op 2010, zodat de sterke krimp van deze hulp in 2011 niet in de analyse is betrokken.

26 Vergelijk de eerder besproken studie van Sumner *et al.* (2010).

27 Van Bergeijk (2009b).

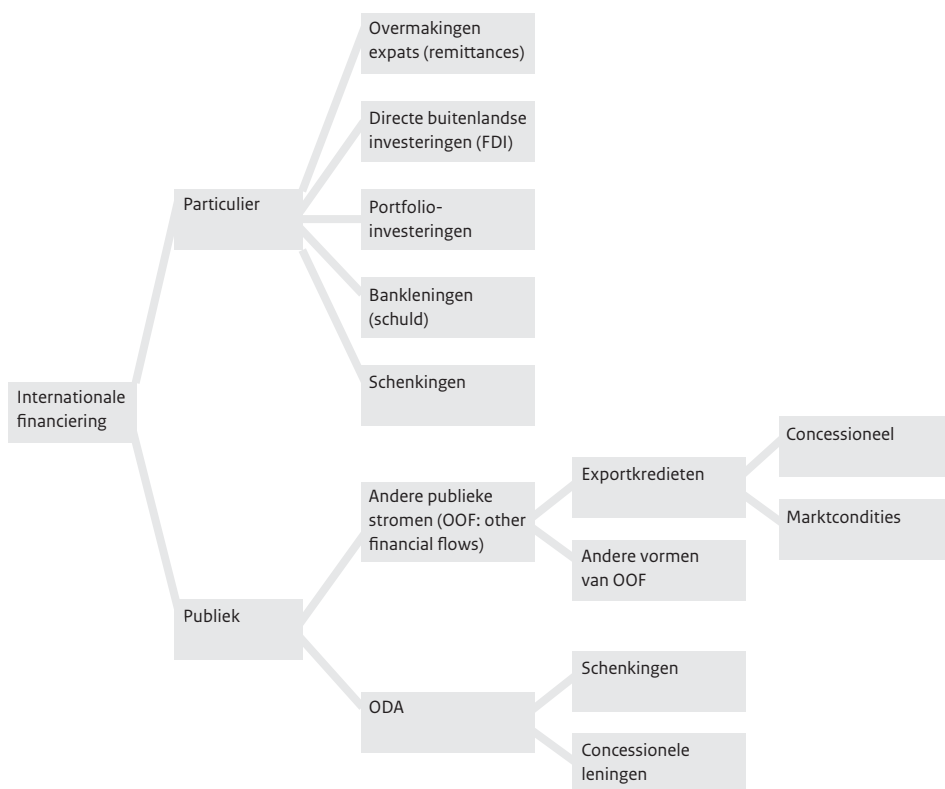
28 Deze krimp komt niet geheel onverwacht. Zo waarschuwden Roodman (2008) en Frot (2009) al snel na het uitbreken van de kredietcrisis dat de omvang van de officiële ontwikkelingshulp onder druk zou komen te staan.

baarheid van Nederland als partner in ontwikkeling aan. De daarmee gepaard gaande immateriële kosten mogen niet worden verwaarloosd.

7.3 Modernisering van de criteria

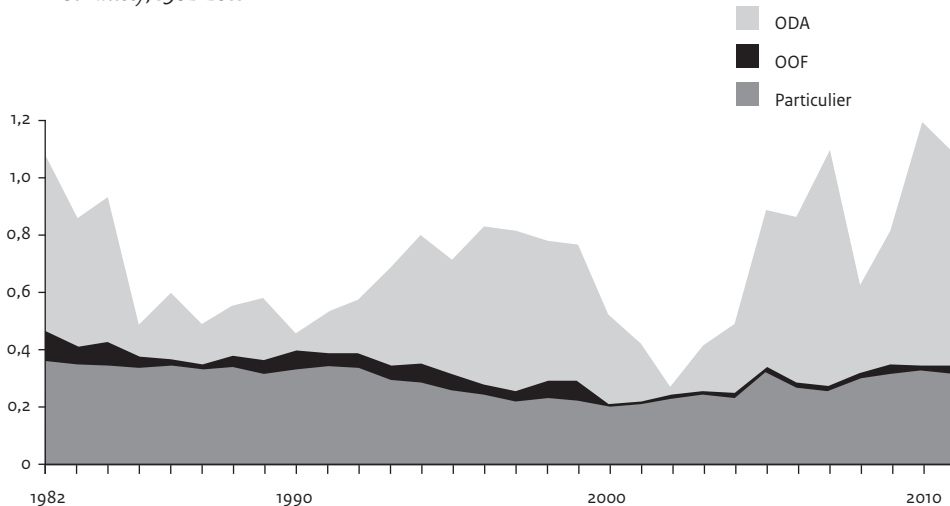
Het kabinet is volgens het regeerakkoord voorstander van modernisering van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp. Er zijn verschillende vormen van buitenlands kapitaal die relevant zijn voor ontwikkelingslanden. Figuur 7.2 toont de verschillende vormen van internationale financiering die voor ontwikkelingslanden beschikbaar zijn. Er kunnen drie vormen van financiering worden onderscheiden. De particuliere sector draagt bij door te lenen, te investeren en te schenken. Bij de investeringen wordt een onderscheid gemaakt tussen directe investeringen die gepaard gaan met langlopende betrokkenheid bij het management van de onderneming die wordt gekocht of opgericht in een ontwikkelingsland en portfolio-investeringen die kortlopend zijn. Bij de schenkingen gaat het om overmakingen door expats en door burgers die meestal via niet-gouvernementele organisaties bijdragen aan goede doelen op het terrein van de ontwikkelingsrelaties. In de publieke sector komt men hetzelfde trio van lenen, investeren en schenken tegen; sommige van deze publieke financieringsvormen worden wel en andere niet tot de officiële ontwikkelingshulp gerekend. Dit hangt mede af van het schenkingsdeel.

Figuur 7.2 Vormen van internationale financiering voor ontwikkelingslanden



Figuur 7.3 toont de ontwikkeling van de geldstromen naar de ontwikkelingslanden in de periode 1982-2011. De geldstromen zijn in de figuur uitgedrukt in procenten van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen van de landen die in het desbetreffende jaar lid waren van het Development Assistance Committee.²⁹

Figuur 7.3 Officiële ontwikkelingshulp (ODA), andere publieke geldstromen (OOF) en particuliere geldstromen (in procenten van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten van het Development Assistance Committee), 1982-2011



Bron: OECD.StatExtracts, geraadpleegd op 1 februari 2013

Figuur 7.3 laat duidelijk zien dat de officiële ontwikkelingshulp slechts een deel vormt van de kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden. Ook de particuliere sectoren van landen zijn een belangrijke financier van ontwikkelingslanden, en er zijn bovendien geldstromen die wel door de overheden van de donorlanden worden gegenereerd, maar die niet tot de officiële ontwikkelingshulp worden gerekend. Overigens is de laatstgenoemde uitgavencategorie in vergelijking met de officiële ontwikkelingshulp niet erg omvangrijk. Dit betekent dat van een eventuele herziening van de definitie van de officiële ontwikkelingshulp geen grote kwantitatieve effecten mogen worden verwacht. Figuur 7.3 laat verder zien dat de overheden gemiddeld genomen een stabielere financieringsbron voor de ontwikkelingslanden zijn dan de particuliere sectoren. In de jaren tachtig van de vorige eeuw waren particuliere bankleningen een belangrijke financieringsbron, maar de schulden crisis maakte daar een abrupt einde aan. Vervolgens groeiden directe buitenlandse investeringen uit tot een belangrijke financieringsbron (de Azië-crisis en de dotcom-crisis leidden tot een terugval). Sinds het begin van deze eeuw neemt het belang van overmakingen door expats (*remittances*) sterk in belang toe. Directe investeringen en overmakingen door expats zijn relatief stabiel gebleven tijdens de Grote Recessie. Opmerkelijk is dat

29 Alle cijfers voor de geldstromen luiden in dollars. Deze bedragen zijn voor figuur 7.3 omgerekend in de valuta van de ontwikkelingslanden in kwestie, met behulp van de gemiddelde wisselkoersen die in het betrokken jaar golden.

de totale geldstroom van particuliere sectoren en overheden samen de streefwaarde voor ontwikkelingshulp van 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen diverse keren benaderde. Dit was het geval in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw, de tweede helft van de jaren negentig van die eeuw en het eerste decennium van deze eeuw. De officiële ontwikkelingshulp is gedefinieerd als financieringen die worden verstrekt aan landen met een laag inkomen per hoofd van de bevolking (het desbetreffende inkomen wordt regelmatig herzien) en aan multilaterale ontwikkelingsbanken, met als doel om welvaart en economische ontwikkeling in het ontvangende land te stimuleren.³⁰

De uit 1972 stammende definitie van de officiële ontwikkelingshulp is opgesteld door het Development Assistance Committee van de OESO. Sindsdien is het aantal donoren binnen en buiten de genoemde commissie gegroeid. Sommige donoren – zoals Saoedi-Arabië – rapporteren aan de OESO, hoewel zij geen lid van deze organisatie zijn. Andere donoren – zoals China – doen dat niet, hoewel zij veel hulp geven die tot de officiële ontwikkelingshulp zou kunnen worden gerekend.³¹ Er zijn overheidsactiviteiten die voor de ontwikkeling van landen aan betekenis hebben gewonnen, maar nog niet worden meegeteld. Militaire ondersteuning in het kader van vredesmissies is een voorbeeld.

Uitgaven die primair als doel hebben om de uitvoer van de donor te bevorderen worden niet als officiële ontwikkelingshulp gekwalificeerd. Tot deze uitgavencategorie horen per definitie alle exportkredieten, ongeacht of een deel daarvan een schenking is. Zulke kredieten blijven buiten beschouwing, omdat zij tot concurrentievervalsing leiden. Dit maakt duidelijk dat er grote risico's zijn verbonden aan het ter discussie stellen van de definitie van de officiële ontwikkelingshulp. Veelzeggend is dat ruwweg een zesde van de bilaterale hulp door het Development Assistance Committee (2012, p. 189) wordt gekwalificeerd als gebonden hulp, dat is hulp waarvoor geldt dat de besteding van de middelen ten goede moet komen aan bedrijven van de donor. Er is dus niet voor niets een definitie van de officiële ontwikkelingshulp vastgesteld. Het is naïef te denken dat zonder zo'n definitie de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking kan worden veiliggesteld. De definitie van de officiële ontwikkelingshulp is noodzakelijk om te voorkomen dat landen ontwikkelingssamenwerking gebruiken als vorm van industriepolitiek. Het is spelen met vuur wanneer deze definitie internationaal ter discussie wordt gesteld. Verruiming van de definitie maakt het andere landen immers gemakkelijker om ontwikkelingshulp te gebruiken als instrument om nationale ondernemingen een steuntje in de rug te geven. Daarbij moet worden bedacht dat de ontwikkelingsrelaties tussen donoren en ontwikkelingslanden nu

30 Het Development Assistance Committee (2010) omschrijft officiële ontwikkelingshulp als volgt: 'Grants or loans to countries and territories on the DAC list of ODA recipients and multilateral agencies that are undertaken by the official sector at concessional terms (i.e. with a grant element of at least 25%) and that have the promotion of the economic development and welfare of developing countries as their main objective. In addition to financial flows, technical co-operation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes are excluded.'

31 Development Assistance Committee (2012), p. 258-263.

ook al erg ondoelmatig zijn vormgegeven, ook zonder dat bij de ontwikkelingssamenwerking allerlei strategische handelspolitieke overwegingen een rol spelen.³²

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat geen enkele aanpassing van de criteria overweging verdient. Zo rijst de vraag of het wel terecht is dat ondersteuning op terreinen waarmee wel degelijk een belangrijke bijdrage aan ontwikkeling wordt geleverd buiten beschouwing blijft. Het verdient bijvoorbeeld overweging om anders aan te gaan kijken tegen garantiestellingen, omdat onder de huidige spelregels veel innovatieve vormen van financiering buiten de definitie van officiële ontwikkelingshulp vallen. Zulke garantiestellingen komen uiteindelijk ten goede aan ontwikkelingslanden, maar gaan niet met een overdracht van middelen gepaard en worden daarom niet tot de officiële ontwikkelingshulp gerekend; ze leggen evenwel wel beslag op de budgetruimte van de donor die immers een reservering moet treffen.

7.4 Over het samengaan van buitenlandse en economische zaken

De nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een uitdagende en inspirerende portefeuille. Het is echter geen gemakkelijke portefeuille, vooral omdat twee beleidsterreinen verenigd moeten worden die op het eerste gezicht weinig met elkaar te maken (willen) hebben. Toch is het integreren van deze twee beleidsterreinen onvermijdelijk en verstandig. Tegen het einde van het vorige millennium was de wereld nog overzichtelijk. De allerarmste wereldburgers woonden grotendeels in de allerarmste landen en voor het bereiken van die armen was een toespitsing van de ontwikkelingshulp op een beperkte groep landen efficiënt. Deze overzichtelijke wereld bestaat echter niet meer: ruwweg driekwart van de mondiale allerarmsten leeft niet in een van de minst ontwikkelde landen. Tabel 7.2 illustreert deze ontwikkeling. Wanneer de allerarmsten centraal staan in de ontwikkelingssamenwerking, zoals in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II valt te lezen, dan is een concentratie van de ontwikkelingshulp op de minst ontwikkelde landen dus geen optie.

Tabel 7. 2 *Percentage van de allerarmsten dat woont in landen met een verschillend ontwikkelingsniveau*

	1988-1990	2007-2008
Middeninkomenslanden	7	22
China en India	68	50
Fragiele staten met laagste inkomens	14	23
Overige laagste-inkomens-landen	11	5
	—	—
Wereld (totaal)	100	100

Bron: Sumner (2010), p. 20

32 Ter illustratie: de OESO (zie: www.oecd.org/dac/aidarchitecture/aidfragmentation.htm) telt meer dan twintig betekenisvolle relaties met donorlanden in: Bangladesh, Benin, Bolivia, Cambodja, Kameroen, Colombia, Ethiopië, Kenia, Libanon, Liberia, Malawi, Montenegro, Mozambique, Nicaragua, Filipijnen, Rwanda, Uganda, Vietnam, Zimbabwe en Tonga en meer dan vijftien significante relaties voor Angola, Bosnië-Herzegovina, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Tsjaad, Ivoorkust, Ecuador, Egypte, Georgië, Ghana, India, Indonesië, Laos, Madagaskar, Maleisië, Mali, Marokko, Pakistan, Panama, Peru, Sudan, Tonga, Tunesië, Uzbekistan en Yemen. Daarnaast zijn er nog kwantitatief verwaarloosbare hulprelaties (het totaal loopt in een aantal gevallen op tot 36!). Deze enorme fragmentatie van hulp leidt tot ondoelmatigheid en hoge kosten voor het ontvangende land. Er is door de donorlanden bovendien weinig tot geen vooruitgang geboekt bij het benutten van aanbestedingssystemen van de ontwikkelingslanden zelf en bij het coördineren van projecten, missies en landenstudies.

Het bereiken van de allerarmsten vormt een belangrijke uitdaging voor het beleid. Economische groei leidt niet automatisch tot minder armoede. Armoedebestrijding stelt ook eisen aan de kwaliteit van instituties en aan beleidskeuzes in de betrokken landen. Voor overleg met de ontwikkelingslanden en de middeninkomenslanden hierover is het nodig in gesprek te raken met de politieke leiders van deze landen. De bewindspersoon die de ontwikkelingsgelden beheert heeft niet vanzelfsprekend toegang tot deze leiders. De minister van Buitenlandse Handel krijgt gemakkelijker hun aandacht. Het onderbrengen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel bij één bewindspersoon is zo beschouwd een trouvaille. Hierdoor wordt het gemakkelijker om met de ontwikkelingslanden de dialoog aan te gaan en om ervoor te zorgen dat de economische groei in de landen die niet meer tot de minst ontwikkelde landen worden gerekend mede wordt gebruikt om de allereerste armoede te bestrijden.

Ook voor de handel van Nederland met het buitenland is de combinatie van portefeuilles relevant. Economische diplomatie levert het grootste rendement op wanneer er grote culturele en institutionele verschillen tussen de handelsdrijvende landen zijn. De invloed van staatsbezoeken, handelsmissies en economische afdelingen van ambassades is daarom het grootst voor de handelsstromen van Nederland naar ontwikkelingslanden en opkomende landen.³³ De markten van andere OESO-landen zijn voor Nederlandse bedrijven gemakkelijker toegankelijk. Overheidsbemoeienis ligt hier alleen voor de hand wanneer daar een bijzondere reden voor is. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de overheid van een niet-OESO-land een contract wil afsluiten of wanneer zo'n overheid de beslissing over een in het buitenland te plaatsen order neemt.³⁴ Dit inzicht lijkt tot nu toe overigens geen rol te spelen bij de invulling van de bezuiniging op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen.

Een belangrijk voordeel van het onder één bewindspersoon brengen van ontwikkelingssamenwerking en internationale handel is dat dit ertoe leidt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, anders dan in het verleden, geen estafettestokje meer hoeft door te geven aan het Ministerie van Economische Zaken wanneer landen een sterke ontwikkeling doormaken. Deze continuïteit in het Nederlandse aanspreekpunt voor internationale economische betrekkingen is een belangrijk pluspunt, zowel voor de effectiviteit van de Nederlandse economische diplomatie als voor de coherentie van het landenbeleid.

Het feit dat de samenvoeging van de twee beleidsterreinen gepaard gaat met een verlaging van de beschikbare middelen voor zowel ontwikkelingssamenwerking als handelsbevordering valt te betreuren. Gezien de deplorabele staat van de overheidsfinanciën valt deze bezuiniging weliswaar te begrijpen, maar verstandig is zij niet. De handelsnatie Nederland moet zich inspanningen getroosten om de opkomende markten te kunnen bedienen. Zulke inspanningen kunnen bijdragen aan het herstel van de Nederlandse economie. In het bedrijfsleven wordt het verkoopkantoor pas gesloten als de fabriekspoorten dichtgaan. De BV Nederland zou er verstandig aan doen haar verkoopactiviteiten op te voeren! Er is bovendien nog een additioneel risico. Een belangrijke rol van de economische diplomatieke inspanningen is het versterken van het vertrouwen tussen de handelspartners. Waarom zou een land dat onbetrouwbaar gebleken is op het gebied van de ontwikkelingsrelaties wel betrouwbaar zijn als het gaat om handel en investeringen?

33 Van Bergeijk (2012b).

34 Een voorbeeld is de waterbouw: dijken verkoopt men ook in de VS aan overheden; daarom was de handelsmissie naar de VS na de orkaan Catrina zinvol.

7.5 Tot slot

Dit hoofdstuk begon met de observatie dat het buitenland en de allerarmsten in de wereld er volgens het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II gelukkig weer toe doen achter de Nederlandse dijken en dat ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse economische betrekkingen voortaan als een geïntegreerd beleidsterrein onder één minister vallen, maar ook met de even ontnuchterende vaststelling dat tegelijkertijd ingrijpend wordt bezuinigd op deze belangrijke beleidsthema's. Het is waar dat veel andere OESO-landen ook snoeien in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, maar het tempo waarin Nederland dat doet is wel uitzonderlijk groot: van de OESO-landen hebben alleen Griekenland, Ierland, Spanje en Oostenrijk de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking meer verlaagd. De ambities uit het regeerakkoord zullen dan ook niet kunnen worden waargemaakt. Nederland toont zich een onbetrouwbare partner en zal ook op dit internationale beleidsterrein aan invloed inboeten. Ook om deze reden is het voornemen van het kabinet om de definitie van de officiële ontwikkelingshulp ter discussie te gaan stellen een onverstandige zet. De discussie levert waarschijnlijk uitsluitend een boekhoudkundige herschikking van middelen op. Het is illusoir te denken dat met een andere rangschikking van uitgavenposten het beschadigde blazoen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kan worden opgepoetst.

Literatuur

- Aduugna, Abebe, Rocio Castro, Boris Gamarra, en Stefano Migliorisi (2011), *Finance for development. Trends and opportunities in a changing landscape*, CFP Working Paper 8, Washington D.C.: Wereldbank
- Atisophon, Varavat, Jesus Bueren, Gregory De Paepe, Christopher Garroway, en Jean-Philippe Stijns (2011), *Revisiting MDG cost estimates from a domestic resource mobilisation perspective*, OECD Development Centre Working Paper 306, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Bergeijk, Peter A.G. van (2009a), *Economic diplomacy and the geography of international trade*, Cheltenham: Edward Elgar
- Bergeijk, Peter A.G. van (2009b), De hulpcrisis, *Economisch Statistische Berichten*, **94**(4555), 143
- Bergeijk, Peter A.G. van (2012a), *Where the financial and economic crisis does bite. Impact on the least developed countries*, ISS Working Paper 542, Den Haag: International Institute of Social Studies
- Bergeijk, Peter A.G. van (2012b), *Effectiviteit van economische diplomatie. Methoden en resultaten van onderzoek*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Bergeijk, Peter A.G. van, Arjan de Haan, en Rolph van der Hoeven (2011), Introduction. Crisis? What crisis? For whom?, in Peter A.G. van Bergeijk, Arjan de Haan en Rolph van der Hoeven (red.), *The financial crisis and developing countries. A global multi-disciplinary perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 1-19
- Brakman, Steven, en Charles van Marrewijk (1998), *The economics of international transfers*, Cambridge: Cambridge University Press
- Clemens, Michael A., en Todd J. Moss (2007), The ghost of 0.7 per cent. Origins and relevance of the international aid target, *International Journal of Development Issues*, **6**(1), 3-25
- Development Assistance Committee (2012), *Development co-operation report 2012. Lessons in linking sustainability and development*, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Devarajan, Shantayanan, Margaret J. Miller, en Eric V. Swanson (2002), *Goals for development. History, prospects, and costs*, Policy Research Working Paper 2819, Washington D.C.: Wereldbank
- Doucouliaigos, Hristos, en Martin Paldam (2008), Aid effectiveness on growth. A meta study, *European Journal of Political Economy*, **24**(1), 1-24
- Doucouliaigos, Hristos, en Martin Paldam (2011), The ineffectiveness of development aid on growth. An update, *European Journal of Political Economy*, **27**(2), 399-404
- Fialho, Djalita (2012), Altruism but not quite: the genesis of the least developed country (LDC) category, *Third World Quarterly*, **33**(5), 751-768
- Frot, Emmanuel (2009), *Aid and the financial crisis. Shall we expect development aid to fall?* (zie: www.voxeu.org/article/aid-and-financial-crisis)
- Go, Delfin S., en Jose Alejandro Quijada (2011), *Assessing the odds of achieving the MDGs*, Policy Research Working Paper 5825, Washington D.C.: Wereldbank
- Haan, Arjan de (2011), Development cooperation as economic diplomacy?, *The Hague Journal of Diplomacy*, **6**(1-2), 203-217
- Reddy, Sanjay, en Antoine Heuty (2005), *Achieving the Millennium Development Goals. What's wrong with existing analytical models?*, Harvard Center for Population and Development Studies, **14**(3), Boston: Harvard School of Public Health
- Roodman, David (2008), *History says financial crisis will suppress aid* (zie: <http://blogs.cgdev.org/global-development/2008/10/history-says-financial-crisis.php>)
- Sumner, Andy (2010), *Global poverty and the new bottom billion. What if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?*, IDS Working Paper 349, Brighton: Institute of Development Studies
- Sumner, Andy, Joe Ballantyne, en Andrew Curry (2010), *What are the implications of the global crisis and its aftermath for developing countries, 2010-2020?*, International Policy Center for Inclusive Growth Working Paper 68, Brasilia: IPC-IG
- Thomas, David (2010), *Evaluation for greater development effectiveness*, presentatie Korea Development Institute Conference on Economic Development and Impact in Seoul in november 2010 (zie: <http://sitesources.worldbank.org>)
- Tweede Kamer (2012-2013), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Nieuwe wijn in nieuwe zakken

Enkele kanttekeningen bij Verantwoord Begroten

C.A. de Kam

8.1 Inleiding

Een aantredend kabinet begint vanzelfsprekend niet met een schone lei. De in het regeerakkoord uitgezette koers is afgezet tegen een klaarliggend vaarplan voor de toekomst. Dat laat zien hoe de overheidsfinanciën zich in de zojuist begonnen regeerperiode gaan ontwikkelen, wanneer het beleid van het voorgaande kabinet ongewijzigd zou worden gecontinueerd. Het beeld van uitgaven en ontvangsten van de overheid bij ongewijzigd voortgezet beleid vormt voor het Centraal Planbureau (CPB) het logische vertrekpunt bij de analyse van de gevolgen van een vers regeerakkoord voor de economie en de overheidsbegroting.

Het beleidsarme pad van de rijksuitgaven laat zich betrekkelijk eenvoudig uitstippelen. Hierbij zoekt het CPB waar mogelijk aansluiting bij de meerjarenramingen uit de miljoenennota. Die ramingen nemen onder andere de invloed van veranderingen in omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking in aanmerking – bijvoorbeeld de gevolgen van de verwachte aantallen leerlingen en studenten. Bij de uitgaven voor sociale zekerheid houdt het planbureau, behalve met demografische veranderingen, tevens rekening met de voorziene macro-economische ontwikkeling – bijvoorbeeld de gevolgen van de geraamde economische groei voor het beroep op werkloosheidsuitkeringen. Anders dan bij de rijksuitgaven en de uitgaven voor collectief gefinancierde sociale zekerheid, blijkt de invulling van het begrip ongewijzigd beleid voor de zorgsector problematisch te zijn. In de jaren 2001-2008 werd drie vijfde van de toename van de reële zorguitgaven veroorzaakt door ‘overige factoren’. Dit forse onverklaarde residu is zonder voorbehoud gebruikt bij de raming van de reële zorguitgaven in de jaren 2013-2017 en neemt van hun groei zelfs driekwart voor zijn rekening.¹ Het CPB zelf noemt deze aanpak onbevredigend,² omdat de buitensporige uitgavengroei uit voorbije jaren automatisch als ongewijzigd voortgezet beleid wordt gehonoreerd. Daarmee wordt de zorgsector ‘voorgetrokken’ ten opzichte van andere terreinen van overheidsbeleid.

Ongewijzigd beleid heeft niet alleen betrekking op lopende en voorgenomen collectieve uitgaven en de ontwikkeling van de overheidsontvangsten. Ook bij de inrichting van de overheidsadministratie springt een nieuwe ploeg ministers op een rijdende trein. Het kabinet-Rutte II stapt aan boord op een moment dat bij de opzet van de rijksbegroting en de financiële verantwoording in het jaarverslag enkele belangrijke wissels zijn omgezet. De daarbij horende nieuwe dienstregeling is te vinden in onderdeel 2.8 van de *Miljoenennota 2013*.³

1 Centraal Planbureau (2012), p. 34.

2 Centraal Planbureau (2012), p. 35.

3 Onderdeel 2.8 heeft als titel *Een nieuwe begrotingspresentatie ‘Verantwoord Begroten’* (Tweede Kamer, 2012-2013a, p. 101). In de inhoudsopgave van de *Miljoenennota 2013* staat dit onderdeel aangeduid met de omschrijving *Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds* (Tweede Kamer, 2012-2013a, p. 7). Gelukkig is deze slordigheid niet indicatief voor het kwaliteitsniveau van de nieuwe presentatie van de begroting.

8.2 Een nieuwe begrotingspresentatie

Met de departementale begrotingen voor het kalenderjaar 2013 wordt de gehele rijksbegroting voor de eerste keer gepresenteerd volgens het concept van 'Verantwoord Begroten'. Bij deze nieuwe presentatie – die tot stand is gekomen op herhaald aandringen van en in nauw overleg met leden van de Tweede Kamer⁴ en de Algemene Rekenkamer – geeft de begroting meer informatie over de werkelijke beleidsinzet van een bewindspersoon. Goede bedoelingen worden explicieter gekoppeld aan de voor het voorgenomen beleid beschikbare financiële instrumenten. Uitgangspunt is dat in de toelichting op de begrotingsartikelen alleen beleidsinformatie wordt opgenomen die direct is te verbinden aan de rol en politieke verantwoordelijkheid van een minister. De nieuwe presentatievorm leidt in beginsel tot (veel) compactere begrotingen, die minder overbodige toelichting op achtergronden van het gevoerde en voorgenomen beleid bevatten. De minister van Financiën somt drie veranderingen in de begrotingspresentatie op.⁵

Ten eerste is een scheiding aangebracht tussen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven. Dit maakt helder hoeveel geld wordt besteed aan enerzijds het eigenlijke beleid, en anderzijds aan daarvoor gemobiliseerd personeel en materiaal. De apparaatsuitgaven op het niet-beleidsartikel worden nader uitgesplitst in (1) uitgaven voor eigen personeel, (2) voor inhuur van derden, (3) voor materiaal, (4) voor informatie- en communicatietechnologie (ict) en (5) bijdragen aan shared service organisaties (SSO's) van het Rijk.⁶

Ten tweede zijn de programma-uitgaven nu per beleidsartikel opgesplitst in financiële instrumenten. Bij elk artikel staat voortaan te lezen wat de algemene doelstelling van de bewuste programma's is en welke rol de minister daarbij heeft. De ingezette financiële instrumenten worden op artikelniveau toegelicht in een budgettaire tabel die een of meer van de volgende posten omvat: (1) subsidies, (2) bekostiging (van uitvoerders), (3) inkomensoverdrachten, (4) opdrachten, (5) leningen, (6) bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken, sociale fondsen, decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen, baten-lastendiensten en internationale organisaties, en (7) garanties. Belangrijk is dat bij de subsidies ook de belastinguitgaven expliciet worden gemaakt, zij het niet op artikelniveau.⁷

Per beleidsartikel worden nog steeds kengetallen en prestaties (beleidsresultaten) gepresenteerd. Dit type informatie is teruggebracht ten opzichte van de vroegere toelichting op de begroting, door de eis dat een vakministerie actief moet bijdragen aan de realisatie van gerapporteerde prestaties.⁸ Bij de beleidsconclusies in het financieel jaarverslag van zijn departement moet de bewindspersoon verantwoording afleggen in welke mate zijn beleidsinspanningen hebben bijgedragen aan gerapporteerde prestaties. Al te lichtvaardig pronken met andermans veren is er dus niet langer bij. Problematisch blijft hier dat achteraf natuurlijk lang niet altijd

4 Tweede Kamer (2010-2011).

5 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 101-102.

6 De apparaatsuitgaven van kerndepartement en buitendiensten, zoals inspecties en raden, worden meestal afzonderlijk gepresenteerd. Soms is de informatie verder verbijzonderd. Zo geeft het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ook nog een onderverdeling per directoraat-generaal (Tweede Kamer, 2012-2013b, p. 129) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per beleidssonderdeel (Tweede Kamer, 2012-2013d, p. 72).

7 Belastinguitgaven zijn uitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeien uit een voorziening in een belastingwet die niet overeenstemt met de primaire heffingsstructuur van die belasting.

8 Het aantal gepresenteerde indicatoren en kengetallen nam ten opzichte van 2011 met circa de helft af (volgens intern cijfer van het Ministerie van Financiën).

ondubbelzinnig valt te bepalen hoe groot de bijdrage van het overheidsbeleid aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen is geweest. Een *counterfactual* – een parallelle wereld waarin dit overheidsbeleid achterwege is gebleven – ontbreekt immers.

Ten slotte bevat de toelichting op de departementale begroting in de nieuwe opzet een overzicht van de voornaamste beleidswijzigingen. Daarnaast is een overzichtstabel van beleidsdoorlichtingen opgenomen. Verder wordt meer informatie over beleidsevaluaties gegeven in een afzonderlijke evaluatiebijlage. Ook wordt nu jaarlijks (in plaats van eens in de vier jaar) een subsidieoverzicht bij de begroting gepresenteerd. Dit overzicht is uitgebreid met informatie over de meest recente evaluatie, met een hyperlink naar de vindplaats, en de geplande eerstkomende evaluatie.

8.3 Achtergronden

De volksvertegenwoordiging kan haar budgetrecht alleen goed uitoefenen wanneer de aan haar voorgelegde wetsontwerpen met ontwerpbegrotingen inzicht bieden in de omvang van te voteren bedragen, het doel waarvoor beschikbaar gestelde budgetten zullen worden uitgegeven en de daarbij geboekte resultaten. In de vorige eeuw gaven begrotingen vooral een gedetailleerd beeld van de middelen, die het parlement gevraagd werd te autoriseren (*inputs*). Het betrof met name de uitgaven voor personeel, materiaal en inkomensoverdrachten. De daartegenover geleverde prestaties (*outputs*) en uiteindelijke bereikte resultaten (*outcomes*) kregen evenwel nauwelijks aandacht.

Onvrede met deze presentatievorm leidt aan het eind van de jaren negentig tot de operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). In de nieuwe opzet worden gevraagde middelen uitdrukkelijk gekoppeld aan met het beleid beoogde effecten. In 2001 wordt de eerste VBTB-begroting ingediend. Sindsdien staan de drie zogeheten *www-vragen* centraal: (1) wat willen we bereiken?, (2) wat gaan we daarvoor doen? en (3) wat mag dat kosten? Op de ‘derde woensdag’ van mei wordt in het financieel jaarverslag van het Rijk verantwoording afgelegd over het in het voorafgaande jaar gevoerde beleid, eveneens volgens de VBTB-systematiek.

Anders dan bij de vroegere middelenbegroting, worden bij VBTB apparaatsuitgaven zo veel mogelijk direct toegerekend aan beleidsdoelen. Ze zijn niet langer zichtbaar op het niveau van het begrotingstotaal van een ministerie. De middelen zijn gegroepeerd naar algemene en operationele doelstellingen, waardoor het zicht op de uitgaven per regeling of instrument veelal ontbreekt. Deze vorm van informatievoorziening zit de Tweede Kamer in de loop van de jaren nul in toenemende mate dwars. Volksvertegenwoordigers willen bijvoorbeeld graag weten hoeveel de overheid uitgeeft voor automatiseringsprojecten en inhuur van extern personeel, maar die informatie valt niet uit de begrotingsstukken te halen.

De aan het begin van deze eeuw gekozen systematiek roept ook principiële vragen op. De dragende ‘filosofie’ achter VBTB is dat de overheid de samenleving tamelijk probleemloos naar haar hand kan zetten (*maakbaarheid*) en dat gestelde doelen en bereikte resultaten van het beleid afdoende kunnen worden gekwantificeerd (*meetbaarheid*). In de afgelopen tien jaar bleek steeds duidelijker dat deze uitgangspunten weinig realistisch zijn.⁹

VBTB gaat uit van een wereldbeeld waarin de overheid impliciet wordt gezien als een geoliede machinerie, die op grond van rationele overwegingen gestelde doelen op de meest kosteneffi-

9 Zie voor een afgewogen bespreking van de beperkingen en onmogelijkheden van VBTB de beschouwing van Van Hofwegen en De Jong (2012). Veel in dit onderdeel is door hun beschouwing geïnspireerd.

ciënte manier nastreeft. De praktijk is heel anders. Beleid is soms irrationeel. Wat de overheid zegt na te streven wordt in belangrijke mate gestuurd en soms letterlijk gedicteerd door deelbelangen,¹⁰ (zelfbenoemde) zaakwaarnemers, lobbyisten en – niet in de laatste plaats – door kortstondige, maar daarom niet minder heftige oprispingen van de media. In veel gevallen is de grote meerderheid van de burgerij er alleen maar bij gebaat wanneer zulke onder externe pressie opgedrongen regelingen worden beëindigd of herzien.¹¹ Dat gebeurt te weinig.

Verder zijn de in beleidsdocumenten geformuleerde doelstellingen vaak niet gelijktijdig haalbaar, omdat ze onderling tegenstrijdig zijn. Denk aan de door de overheid bevorderde, althans niet actief belemmerde trend naar steeds grootschaliger landbouw en veeteelt, die gepaard gaat met de hoge vlucht die de bio-industrie heeft genomen, in combinatie met een (te) ruim gebruik van bestrijdingsmiddelen en antibiotica. De gevolgen hiervan staan haaks op het door beleidsmakers met de mond beleden streven naar behoud van biodiversiteit. De plantenrijkdom verdwijnt en steeds meer vogels nestelen tegenwoordig op de rode lijst van bedreigde soorten. Een ander voorbeeld is de voortgaande uitbreiding van ‘mainport’ Schiphol (een economisch belang van de eerste orde), die de kwaliteit van de leefomgeving tot in de wijde omgeving aantast. Politici moeten in zulke gevallen schipperen om alle ballen in de lucht te houden. Dat vergt woordkunst en talent om cijfers, die al te duidelijk op strijdige uitkomsten wijzen, te masseren of te verduisteren.

Vervolgens bestaat ‘de’ overheid uit een groot aantal actoren, die in veel gevallen niet het algemeen belang maar bureaucratische deelbelangen en persoonlijke ambities vooropstellen. Het gaat niet alleen om de soms hoog oplopende belangenstrijd tussen departementen. Ook binnen een en hetzelfde ministerie kunnen directoraten-generaal en directies scherp tegenover elkaar staan, soms met hoogst ongewenste beleidsimmobiliteit als gevolg.

In 2004 blijkt bij een eerste evaluatie van VBTB dat de formulering van concrete doelen, de presentatie van zinvolle en dekkende prestatiegegevens en het leggen van een directe koppeling tussen geld, prestaties en met het beleid beoogde doelen het nodige te wensen overlaat.¹² Dat kan ook bijna niet anders. Stilzwijgend is immers verondersteld dat alle doeleinden en resultaten van het beleid meetbaar en kwantificeerbaar zijn en dat voldoende adequate informatie op korte termijn beschikbaar is.

Vanaf 2006 dienen departementen in voorkomende gevallen aan te geven waarom niet aan deze verplichting is voldaan (*comply or explain*). De Algemene Rekenkamer heeft herhaaldelijk de staf gebroken over het toenemende beroep op deze uitzonderingsregel.¹³ Aan het bedenken van redenen waarom adequate prestatiegegevens ontbreken is in de loop van de jaren vermoedelijk heel wat ambtelijke tijd, energie en vindingrijkheid gaan zitten. De logica van de bureaucratie dicteert bovendien dat vakdepartementen zo’n beleidsbegroting vooral gaan gebruiken om hun beleid en uitgaven te legitimeren. Dit kan leiden tot wollige teksten, die eerder het budgetrecht en de controlerende taak van de Staten-Generaal belemmeren, dan dat de begrotingswetgever ermee is geholpen.¹⁴

10 Een bekend voorbeeld is dat Kamervragen en de inbreng van Kamerfracties bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerpen soms door direct belanghebbenden worden ingestoken.

11 Een mooi voorbeeld is de fraudegevoelige faciliteit voor brandstofverbruik in de landbouwsector via ‘rode diesel’ (ter waarde van 200 mln euro per jaar), die met ingang van 2013 (eindelijk) is afgeschaft.

12 Opvallend veel van de aanbevelingen uit die evaluatie hebben gehoor gevonden bij de latere opzet en vormgeving van Verantwoord Begroten. Zie: Tweede Kamer (2004-2005), p. 46-48.

13 Bijvoorbeeld in: Tweede Kamer (2009-2010), p. 5.

14 De Kam (2012), p. 74.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat beoogde en bereikte resultaten in een aantal gevallen slechts in beperkte mate afhangen van verrichte beleidsinspanningen. Beleidsmakers worden geconfronteerd met tal van niet of nauwelijks door de overheid te sturen factoren en onvoorspelbare gebeurtenissen, die van beslissende invloed (kunnen) zijn op de bij beleidsdossiers al dan niet geboekte vooruitgang.

Met Verantwoord Begroten (VB) wordt beoogd de link tussen beleidsambities in de begroting voor het jaar *t* en de verantwoording van behaalde resultaten in het jaarverslag over jaar *t* te verstevigen. Beleidsartikelen blijven in deze documenten centraal staan. Wat de minister concreet gaat doen om elders (in andere beleidsnota's) verwoorde doelen te verwezenlijken wordt in de begroting directer gekoppeld aan beschikbare budgetten. Waarvoor de bewindspersoon verantwoordelijk is komt beter uit de verf. Zijn rol varieert per beleidsterrein: van systeemverantwoordelijke (pensioenstelsel) tot opdrachtgever (onderwijs) of uitvoerder (Belastingdienst). Tabel 8.1 vat de voornaamste verschillen tussen VBTB en VB samen.

Tabel 8.1 Van VBTB naar VB

VBTB	Verantwoord Begroten
Wat willen we bereiken?	Wat wil <i>de minister</i> bereiken?
Wat gaan we daarvoor doen?	Wat gaat <i>de minister</i> daarvoor doen? • wat is zijn verantwoordelijkheid? • welke instrumenten zet hij in?
Wat gaat dat kosten?	Wat zijn de kosten van ingezette instrumenten (zoals subsidies, leningen) en wat kost het ambtelijk apparaat waarover de minister kan beschikken?

Bron: Van Hofwegen en De Jong (2012), p. 83

8.4 Enkele resultaten

Bij de invoering van Verantwoord Begroten vormde 2012 een overgangsjaar. Onder andere het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was al helemaal over, andere departementen waren nog (lang) niet zover. Tenzij de schijn bedriegt, is de afgelopen twee jaar een grote ambtelijke inspanning gedaan, opdat alle ministeries hun begroting voor 2013 volgens het nieuwe format konden aanbieden.¹⁵ De *Miljoenennota 2013* offreert als vrucht van Verantwoord Begroten in tabel 2.21 uitsluitend een totaalcijfer voor de apparaatsuitgaven (= de kosten van personeel en materieel) van de departementen en de baten-lastendiensten.

Het is mijns inziens een gemiste kans dat de resultaten van VB in de nota zo mager worden weergegeven. Het was aardig geweest een tabel op te nemen met een uitsplitsing per ministerie

¹⁵ Hiertoe zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften op de nodige punten aangepast.

van de totaalbedragen die met de onderscheiden financiële instrumenten zijn gemoeid. Zouden de subsidies daarbij zijn uiteengelegd in directe subsidies enerzijds en belastinguitgaven anderzijds, dan was tegelijk een stevige bodem gelegd voor een kritische analyse van door de departementen gekozen subsidiekanalen. Aan het gebruik van belastinguitgaven, in vergelijking met directe uitgaven, kleven immers bezwaren:

- het met belastinguitgaven gemoeide bedrag wordt niet vooraf door het parlement geautoriseerd;
- belastinguitgaven komen uitsluitend ten goede aan belastingplichtigen;¹⁶
- zij kunnen bovendien alleen worden verzilverd, wanneer voldoende belasting is verschuldigd waarop de tegemoetkoming in mindering kan worden gebracht;¹⁷
- bij belastingen met een progressief tarief neemt het subsidiebedrag bij belastinguitgaven toe naarmate over de grondslag (inkomen, winst) een hoger marginaal tariefpercentage toepassing vindt;
- belastinguitgaven maken de belastingwetgeving (nog) ingewikkelder.

Het gaat het bestek van dit hoofdstuk te buiten om voor alle begrotingen (zeventien voor de departementen plus die van zeven fondsen) een volledig beeld van de ingezette financiële instrumenten te geven. Bij de selectie is een objectief criterium gebruikt: de voor 2013 begrote uitgaven moeten meer dan 12 mld euro bedragen, waarbij de fondsen buiten beschouwing blijven. De Nationale Schuld (rente, aflossingen) valt vervolgens af, omdat het hier om een heel specifieke begroting gaat. Blijven drie begrotingen over (tabel 8.2): die van de Ministeries van OCW, SZW en VWS. De in de tabel opgevoerde uitgaven tellen op tot 44 procent van de totale rijksuitgaven. Het gaat in alle gevallen om ‘mensen-ministeries’. Deze departementen stellen zich bij uitstek ten doel ontplooiingskansen, bestaanszekerheid en gezondheid van individuen te vergroten. De onzekerheid over de uitkomsten van gevoerd beleid is in deze gevallen door gedragsreacties (aanzienlijk) groter dan bij de uitgaven voor bijvoorbeeld de aanleg en het periodiek onderhoud van waterkeringen en infrastructuur. Op voorhand bestaat bijvoorbeeld onzekerheid hoe individuen zullen reageren op scholingsmogelijkheden en inkomensbescherming. Onduidelijk is hoeveel invloed de overheid in termen van *outcomes* heeft op de gezondheidstoestand van de bevolking. Hogere zorguitgaven en voorlichting over een gezonde leefwijze zullen immers niet noodzakelijkerwijs leiden tot verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking en een stijgende gemiddelde levensverwachting. Wellicht zijn beleidsmakers met ‘mensen-beleid’ in portefeuille eerder geneigd te vluchten in wijdlopie beschouwingen om zodoende het gebrek aan inzicht in de effecten van hun beleid te maskeren.

De sterkere focus op de link tussen middelen en prestaties kan ministers en hun ambtenaren hier dwingen tot soberder taalgebruik. Juist bij deze drie departementen mondt de VB-operatie dan naar verwachting uit in een kortere en meer bescheiden getoonzette toelichting op de gevraagde financiële middelen. Tabel 8.3 (p. 148) toetst in hoeverre de toelichting op de

16 Van een belasting vrijgestelde natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen dus niet profiteren van subsidies via tegemoetkomingen die zijn opgenomen in de bewuste belastingwet.

17 Behalve wanneer de fiscale tegemoetkoming bij een verzilveringsprobleem rechtstreeks door de Belastingdienst aan de rechthebbende wordt uitgekeerd (uitkeerbaar belastingvermindering, *refundable tax credit*). Een voorbeeld is de algemene heffingskorting die wordt uitgekeerd aan de fiscale partner zonder inkomen (mits de andere partner voldoende belasting verschuldigd is), ook bekend als ‘aanrechtssubsidie’.

begrotingsartikelen in 2013 daadwerkelijk beknopter is geworden (in termen van gedrukte bladzijden) ten opzichte van het vergelijkingsjaar 2010.

Los van de hierboven ontwikkelde hypothese, bleken departementen en beleidsdirecties in het verleden vooral veel tekst nodig te hebben, wanneer zij de behoefte voelden om hun bestaan te rechtvaardigen.¹⁸

De mix van door departementen ingezette financiële instrumenten blijkt nogal verschillend te zijn. Het Ministerie van OCW keert de bulk van het geld uit aan onderwijsinstellingen, terwijl de uitgaven voor studiefinanciering zichtbaar zijn bij de inkomensoverdrachten en verstrekte leningen. Evenmin wekt het verwondering dat twee derde van de uitgaven van het Ministerie van SZW uit inkomensoverdrachten bestaat. Deze post slokt meer dan een derde van de uitgaven van het Ministerie van VWS op. Het gaat om de zorgtoeslag, waarmee bijna 5,3 mld euro is gemoeid. Voor het overige worden slechts twee specifieke punten aangestipt: de rubricering van uitgaven en de behandeling van de belastinguitgaven.

Bij de rubricering van uitgaven trekt het de aandacht dat – oppervlakkig gezien – min of meer vergelijkbare geldstromen onder verschillende labels terechtkomen. Zo merkt het Ministerie van SZW de betaling aan de lokale overheden onder de regeling Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (5,3 mld euro) aan als een inkomensoverdracht.¹⁹ Het Ministerie van OCW boekt zijn aandeel in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid van een kwart miljard euro als een bijdrage.²⁰ Het Ministerie van VWS registreert zijn doeluitkering voor jeugdzorg aan provincies en grootstedelijke regio's (1,2 mld euro) eveneens als bijdrage.²¹

18 Hier kunnen het onderdeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat zich bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking en het vroegere Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als voorbeelden gelden.

19 Dit betreft het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (Tweede Kamer (2012-2013f), p. 40.

20 Tweede Kamer (2012-2013e), p. 22.

21 Tweede Kamer (2012-2013g), p. 83. De relevante begrotingsvoorschriften zijn te vinden op www.rbv.minfin.nl/modellen/begroting/1-33d-tabel-budgettaire-gevolgen-van-beleid-en-budgetflexibiliteit.

Tabel 8.2 Apparaatskosten en financiële instrumenten, 2013

Ministerie	OCW ^a	SZW ^b	VWS ^c
Uitgaven (mld euro)	34,1	30,2	15,7
in procenten van de totale rijksuitgaven	18,6	16,5	8,6
Apparaatskosten kernministerie (mln euro)	246	414	226
Beleidsinstrumenten (procenten van de totale uitgaven) ^d			
(1) subsidies	2	0	7
(2) bekostiging (van uitvoerende instellingen)	82	0	41
(3) inkomensoverdrachten	7	65	36
(4) opdrachten	0	0	1
(5) leningen	5	-	-
(6) bijdragen aan andere overheden, fondsen e.d.	3	34	14
(7) garanties	-	-	-
Belastinguitgaven (mld euro)	1,3	1,6	0,15 ^e

a OCW = Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

b SZW = Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

c VWS = Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

d Door afrondingen tellen de procentuele aandelen niet precies op tot 100.

e Eigen schatting; zie de hoofdstekst voor een toelichting.

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013c), p. 5; Tweede Kamer (2012-2013e); Tweede Kamer (2012-2013f); Tweede Kamer (2012-2013g)

De belastinguitgaven worden in de onderzochte begrotingen (nog?) niet verbijzonderd naar beleidsartikel. Dat verdient wel aanbeveling. Verder valt op dat verschillende departementen in hun begroting voor 2013 ten onrechte geen melding maken van belastinguitgaven op hun beleidsterrein. Zo geeft het Ministerie van BZK wel een overzicht van de directe subsidies aan politieke partijen,²² maar ontbreekt een bedrag voor de steun die partijen ten koste van de schatkist ontvangen door de giftenaftrek in de inkomstenbelasting. Die vergt bijna 400 mln euro²³ en een deel van dit budgettaire offer kan aan de subsidiëring van politieke partijen worden toegerekend.²⁴ Het Ministerie van VWS verzuimt melding te maken van belastinguitgaven in de omzetbelasting ten gunste van de sportsector: het verlaagde btw-tarief bij sportwedstrijden en de vrijstelling van btw voor sportclubs. Het gaat om meer dan 200 mln euro, waarvan naar schatting 150 mln euro is toe te rekenen aan de sport.²⁵ Opvallend is dat belastinguitgaven in de SZW-be-

22 Tweede Kamer (2012-2013d), p. 20.

23 Tweede Kamer (2012-2013c), p. 27.

24 Bijvoorbeeld door de contributies van de leden, bekend uit de jaarverslagen van politieke partijen, te vermenigvuldigen met een gemiddeld marginaal tariefpercentage (waarbij rekening moet worden gehouden met het effect van de drempel).

25 Tweede Kamer (2012-2013c), p. 27-28. De correctie is toegepast, omdat ook kermissen en attractieparken profiteren van het verlaagde btw-tarief.

groting worden aangeduid als ‘fiscale uitgaven’.²⁶ Het is handiger om aan te sluiten bij het begrippenkader van de miljoenennota.

Het door de rijksbegroting verschaft inzicht in de overheidsuitgaven neemt toe, wanneer alle begrotingsstaten in de toekomst een tabel zouden bevatten met het stramien van tabel 8.2. Een langs dezelfde lijnen opgezet tabellarisch overzicht zou in de miljoenennota niet misstaan.

8.5 Beoordeling

Een eerste evaluatie van de start met Verantwoord Begroten leerde dat daarbij informatieverlies optreedt door de eis dat verstrekte gegevens over de beleidsinspanning moeten aansluiten bij de rol, de taken en de invloed van de minister.²⁷ Dit verlies is overkomelijk, nu de achterliggende informatie doorgaans eenvoudig is terug te vinden in stukken die het parlement bij andere gelegenheden hebben bereikt.²⁸ Inderdaad pleiten sterke argumenten ervoor kengetallen, algemene beleidsteksten en prestatie-indicatoren, voor zover die niet rechtstreeks verband houden met inspanningen van een vakdepartement, rigoureus uit de tot nu toe gangbare begrotingstoelichting weg te snijden.

De hernieuwde aandacht voor de middelen die departementen inzetten om hun doelstellingen te verwezenlijken is zonder meer een belangrijk pluspunt. Winst is ook dat de door een minister ingezette financiële instrumenten worden geïdentificeerd en gekwantificeerd, met inbegrip van belastinguitgaven. Het schrappen van wijdlopende beschouwingen over de algemene situatie en wenselijkheden op een bepaald beleidsterrein is vooruitgang. Dat de beleidsdoorlichting een systematische plaats krijgt bij de toelichting op de begrotingsartikelen valt toe te juichen.

Dit alles poetst natuurlijk niet weg dat de eerder gesignaleerde problemen, die optreden bij de koppeling van ingezette middelen (*inputs*) aan prestaties en uitkomsten van het gevoerde beleid (*outcomes*), ook de ambities van VB parten blijven spelen. Dat kan ook niet anders, gegeven de beperkte maakbaarheid van de samenleving en de tekortschietende meetbaarheid van overheidsprestaties. Een openhartiger erkenning dat de manieren waarop mensen in een individualiserende samenleving met elkaar omgaan zich in toenemende mate onttrekken aan het sturende vermogen van staatsdirigisten zou beleidsmakers – in het bijzonder op de mensen-ministeries – niet misstaan. Deze vrome wens druist in tegen de natuurlijke neiging van bewindslieden en hun beleidsambtenaren om de wereld naar hun hand te willen zetten. Toch verdient het overweging dat zij in begrotingsstukken een toontje lager zingen en het zoeken naar oplossingen voor knelpunten bij het samenleven vaker overlaten aan burgers en bedrijven zelf. Deze notie klinkt door in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. De opstellers van *Bruggen slaan* benadrukken in een cruciale passage de grotere eigen verantwoordelijkheid en het vernuft van de particuliere sector.²⁹ Inderdaad wordt op dit moment voor de aanpak van problemen te vaak als vanzelfsprekend naar de overheid gewezen.

Afgezien van de beperkte maakbaarheid (door publieke autoriteiten) van de omgangsvor-

26 Tweede Kamer (2012-2013f), p. 37.

27 Tweede Kamer (2011-2012a).

28 Afgezien van ‘incidentele’ beleidsnota’s kan bijvoorbeeld worden gewezen op de nota *Trends in beeld* waarnaar wordt verwezen in de toelichting op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Tweede Kamer, 2012-2013e, p. 5).

29 Tweede Kamer (2012-2013h), p. 6.

men die mensen bij hun samenleven al dan niet in acht nemen,³⁰ moeten overspannen verwachtingen over de meetbaarheid van de invloed van overheidsinterventies worden teruggebracht tot realistischer proporties. Opstellers van begrotingsdocumenten zouden ernaar moeten streven uitsluitend doelstellingen te formuleren die echt relevant én goed toetsbaar zijn.

De cijfers in tabel 8.3 zijn bedoeld om te kunnen beoordelen of en in welke mate de toelichting op een aantal begrotingen beknopter is verwoord. Met het oog hierop worden de begrotingen voor 2010 (een klassieke VBTB-begroting) en die voor 2013 (de eerste volledige VB-begroting) onderling vergeleken. Het selectie criterium is dit keer een uitgaventotaal van ten minste 10 mld euro (in 2013). De in aanmerking genomen uitgaven tellen op tot bijna 83 procent van de totale rijksuitgaven. De vergelijking heeft betrekking op het aantal bladzijden. Meegeteld zijn de pagina's tekst van de toelichting op zowel beleids- als niet-beleidsartikelen en de baten-lastendiensten, plus die van de verdiepingsbijlage. De invloed van de eventuele overheveling van een deel van de data naar internetbijlagen is buiten beschouwing gelaten.³¹

Tabel 8.3 Begrotingstoelichting (bladzijden)^a

Departement		Uitgaven ^b	2010	2013	Index ^c
5	Buitenlandse Zaken	11,8	148	105	71
6	Veiligheid en Justitie	11,2	218 ^d	132	61
8	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34,1	305	141	46
9A	Nationale Schuld ^e	19,1	24	-	
9B	Financiën ^e	0,9	101	88	70
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30,2	168	118	70
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15,7	220	221	100
50	Gemeentefonds	18,0	32	29	91
Totaal		151,0	1.216	834	69

a Toelichting op de artikelen plus de verdiepingsbijlage.

b In mld euro, volgens de rijksbegroting voor het jaar 2013.

c Met 2010 = 100.

d Inclusief 33 bladzijden over veiligheid uit de toelichting op de begroting van BZK; deze correctie is nodig in verband met een departementale herindeling.

e Vooruitlopend op de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn de begrotingsstaten van Nationale Schuld en Ministerie van Financiën met ingang van 2013 al samengevoegd.

Bron: rijksbegroting voor de begrotingsjaren 2010 en 2013

30 De overheidsgreep op gedrag en levensomstandigheden van individuen is vanzelfsprekend zeer groot in politiestaten, zoals het vroegere Oost-Duitsland en tegenwoordig nog steeds in Noord-Korea. Voor een vrije, democratische samenleving is dit geen navolgenswaardig model, omdat het strijdig is met alle fundamentele grondrechten.

31 Een vergelijking van het aantal bladzijden van de Memorie van Toelichting van vier departementale begrotingen in 2010 en 2012 leert dat het aantal pagina's substantieel is verminderd, ook wanneer de internetbijlagen worden meegeteld. Zie: Tweede Kamer (2011-2012b), p. 18.

Het paginavolume is bij de acht in aanmerking genomen begrotingsstaten met bijna een derde teruggebracht. De grootste reductie is conform de eerder uitgesproken verwachting te vinden in de toelichting op de begroting van een van de drie mensen-ministeries: OCW. De vermindering bij SZW is in lijn met het gemiddelde krimpprocentage. Opvallend is de positie van VWS. Hier valt geen enkel effect te registreren.³²

8.6 Het sluitstuk: de integratie van het premiecircuit

De aanpak van de analyse in de onderdelen 8.4. en 8.5 (*bean counting*) zal vooral ‘boekhouders’ aanspreken. Op zich past dat uitstekend in een bijdrage over de comptabiliteit van het Rijk. Dit afsluitende onderdeel brengt als tegenwicht een principiële punt naar voren: de behandeling in de rijksbegroting van de primair via de sociale verzekeringen gefinancierde uitgaven, hierna: de ‘premie-uitgaven’. De meeste sociale verzekeringen bieden bescherming tegen inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De met dergelijke regelingen gemoeide uitgaven staan voor honderd procent ten dienste van de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van SZW. Zij figuren dan ook nadrukkelijk in de toelichting op de desbetreffende beleidsartikelen van de SZW-begroting en lopen integraal mee bij de kadertoetsing.³³ Het gaat hier niet om klein bier, maar om de productie van een middelgrote brouwerij. De premie-uitgaven voor inkomensbescherming zijn voor 2013 geraamd op 53,5 mld euro. Daarvan wordt bij de begrotingsbehandeling slechts 10,6 mld euro geautoriseerd. Dit betreft de rijksbijdragen aan de financiering van de sociale verzekeringen ten laste van de SZW-begroting.³⁴ Dat de overige premie-uitgaven niet vooraf via een formele begrotingswet worden geautoriseerd is onbevredigend en alleen historisch verklaarbaar.

De huidige sociale-verzekeringswetgeving bouwt voort op particuliere initiatieven uit de eerste helft van de vorige eeuw. Daarom hadden werkgevers en werknemers vanouds een belangrijke rol bij de uitvoering van de sociale wetten. Hun rol bij de uitvoering van de loondervingsverzekeringen was uitgespeeld, toen de vroegere bedrijfsverenigingen rond het midden van de jaren negentig werden opgeheven. Hun taken zijn overgenomen door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, een zelfstandig bestuursorgaan. Dit proces van door de overheid opgelegde onthechting werd afgerond toen ook de premieheffing voor de loondervingsverzekeringen met ingang van 2006 overging naar de Belastingdienst.

Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien bij de verzekering tegen ziektekosten. De rol van de vroegere ziekenfondsen is in 2006 echter niet overgegaan naar een publiek orgaan, maar naar de particuliere zorgverzekeraars. Net als bij de werknemersverzekeringen bleef het sociale middenveld met lege handen achter.

Om het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging aanzienlijk te versterken, kunnen de premie-uitgaven voor inkomensbescherming volwaardig worden opgenomen in en toegevoegd aan de bedragen die nu al op de SZW-begroting staan. Die bedragen worden daarmee rechtstreeks vatbaar voor amendementen.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de collectief gefinancierde zorguitgaven. De twee sociale ziektekostenverzekeringen³⁵ worden voor het overgrote deel (57,3 miljard euro) via

32 Wel is de toelichting op de artikelen ruim een kwart korter (van 119 naar 87 bladzijden).

33 De toetsing van de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en arbeidsmarkt aan de uitgavenplafonds die bij gelegenheid van de kabinetsformatie zijn afgesproken.

34 Berekend uit tabel 4.3.3 in: Tweede Kamer (2012-2013f), p. 119.

35 Het gaat om de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw).

premies gefinancierd. Bij de begrotingsbehandeling worden slechts rijksbijdragen tot een bedrag van 6,6 mld euro geautoriseerd (tabel 8.4). Ook hier zouden de premie-uitgaven voor gezondheidszorg kunnen worden samengevoegd met de relatief bescheiden bedragen op de VWS-begroting. Het Ministerie van VWS kiest echter voor een diametraal andere weg. De premiegefinancierde zorguitgaven worden met ingang van dit jaar niet langer bij de relevante beleidsartikelen toegelicht. Zij zijn nu uitsluitend te vinden in het Financieel Beeld Zorg, dat volgt op de artikelsgewijze toelichting.³⁶

Tabel 8.4 Zorguitgaven en hun financiering (mld euro), 2013

Uitgaven		Inkomsten	
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	27,3	AWBZ-premie	17,7
Zorgverzekeringswet	41,1	Zorgverzekeringswet	
		• nominale premie	16,9
		• inkomensafhankelijke bijdrage	22,7
Beheerskosten + saldo zorgverzekeraars	1,8	Eigen betalingen	4,7
Overige posten (o.a. rentelasten)	0,8	Rijksbijdragen	6,6
Exploitatie-overschot Zvw	1,9	Exploitatietekort AWBZ	4,5
	—		—
Totaal ^a	72,9		73,1

a Door afrondingen verschilt het totaal van uitgaven en ontvangsten enigszins.

Bron: Tweede Kamer (2012-2013g), p. 167 en volgende

Deze afwijkende aanpak is in zoverre verklaarbaar, dat de uitvoering van de sociale zorgverzekeringen in handen ligt van particuliere zorgverzekeraars. Hun uitgaven kunnen niet via een begrotingswet worden geplafonneerd. Desondanks zou de financiering van de zorg, voor zover die loopt via de door de Belastingdienst geheven AWBZ-premie en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, kunnen worden gebudgetteerd via de VWS-begroting. Passend binnen het zorgverzekeringsstelsel, zoals dat vanaf 2006 van kracht is, zouden zorgverzekeraars tegenvallers bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet in beginsel volledig voor eigen rekening moeten nemen door hun nominale premie sterker te verhogen dan de minister van VWS aanvankelijk heeft voorzien.³⁷ Een opwaartse bijstelling van het AWBZ-budget en het gevoteerde bedrag voor de inkomensafhankelijke financiering van de Zorgverzekeringswet, mocht compensatie voor tegenvallers via aanvullende ombuigingen politiek onaanvaardbaar worden geoordeeld, zou in de hier bepleite opzet moeten worden verwerkt in suppletore begroting(en). Het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging krijgt een extra impuls, omdat het parlement dan vooraf expliciet moet instemmen met het tekort bij de AWBZ-exploitatie – 4 tot 5 mld euro

³⁶ Tweede Kamer (2012-2013g), p. 141 en volgende.

³⁷ Bij de geldende verdeelsleutels moeten zorgverzekeraars (samen) niet door aanvullende ombuigingen gecompenseerde tegenvallers bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet macro voor de helft doorgeven via verhoging van hun nominale premies. Via wetswijziging kan hun aandeel op hoger dan 50 procent worden gesteld. De nominale premie telt als collectieve last, waarmee haar verhoging een probleem voor de overheid vormt.

per jaar. Op dit moment wordt dat manco stilzwijgend geleend bij de schatkist. Dit gaat al jaren zo, zonder dat er een haan naar kraait, waardoor het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten eind van dit jaar voor bijna 20 mld rood zal staan.³⁸

De regering erkent volmondig dat er in feite geen fundamenteel verschil is tussen belasting- en premiegelden.³⁹ Ook tussen sociale uitgaven (voor zover premiegefinancierd) en de overige collectieve uitgaven bestaat geen principiële verschil. Zij hebben hetzelfde doel en dezelfde strekking, te weten de vormgeving van de verzorgingsstaat. Dat geen wezenlijk verschil tussen beide typen uitgaven bestaat, valt ook af te leiden uit de manipulatie van de omvang van de rijksbijdragen aan de sociale zekerheid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, die in belangrijke mate werd gedicteerd door inkomenspolitieke overwegingen. Een en ander noopt tot de conclusie dat de premie-uitgaven naadloos in de rijksbegrotingscyclus moeten worden gelast.

Bijkomend argument is dat de overheid heffingsgrondslag en tarief van de sociale premies al wél vaststelt. Deze premies worden al geruime tijd niet langer op lastendekkend niveau vastgesteld. Vandaar de rijksbijdragen, die nodig zijn om gaten in de sociale fondsen te dichten. In de praktijk gebruiken beleidsmakers de premies steeds vaker als instrument om een gewenst koopkrachtbeeld te bereiken.⁴⁰ De band tussen premie en tegenprestatie – die bij de volksverzekeringen zoals de AOW altijd al ontbrak – is hierdoor ook bij de loondervingsverzekeringen geslecht. De uniformering van het loonbegrip per 2013 impliceert een verdere verschuiving van premie-inkomsten naar belastinginkomsten. Waarom dan het bestaande complexe stelsel van premieheffing en sociale fondsen handhaven?

Het moment is gekomen om de premie-uitgaven comptabel op te nemen in de rijksbegroting en dus via de formele begrotingswet te laten autoriseren door het parlement. Daarbij past dat de raming van de premieontvangsten in bijlage 2 van de miljoenennota net zo gedetailleerd wordt toegelicht als nu al die van de belastingontvangsten.

38 Voor de EMU-schuld van de gehele overheid maakt dit geen verschil. Tegenover de schuld van het AFBZ staat immers een even grote vordering van de schatkist.

39 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 12.

40 Gielen *et al.* (2012).

Literatuur

- Centraal Planbureau (2012), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/1, Den Haag: CPB
- Hofwegen, Joost van, en Maarten de Jong (2012), Naar een verantwoorde begrotingspresentatie. Over verantwoord omgaan met (on)zekerheden, in *De toekomst van de financiële functie van het Rijk: een beeld voor 2020*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 74-90
- Gielen, M.D.A.C., S.J. Ottens, en D.J. van Vuuren (2012), Sociale premies als koopkrachtknoppen, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 77-91
- Kam, C.A. de (2012), Overheidsfinanciën, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 55-76
- Tweede Kamer (2004-2005), *Evaluatie VBTB. Brief van de minister van Financiën*, 29 949, nr. 1
- Tweede Kamer (2009-2010), *Staat van de rijksverantwoording 2009*, 32 360, nr. 1
- Tweede Kamer (2010-2011), *Verbetering verantwoording en begroting. Brief van de minister van Financiën*, 31 865, nr. 26
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Verbetering verantwoording en begroting. Brief van de minister van Financiën*, 31 865, nr. 36
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Verbetering verantwoording en begroting. Verslag van een schriftelijk overleg*, 31 865, nr. 39
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting*, 33 400 XIII, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013c), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting*, 33 400 VII, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013e), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting*, 33 400 VIII, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013f), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting*, 33 400 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013g), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting*, 33 400 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013h), *Kabinetformatie. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15

Naar een hervormend en vereenvoudigend belastingbeleid

L.G.M. Stevens

9.1 Inleiding

Belastingen worden al lang niet meer uitsluitend geheven om de schatkist te vullen. In de afgelopen decennia is de fiscale wetgeving steeds vaker ingezet als instrument om tal van andere doeleinden van het overheidsbeleid te verwezenlijken. Deze ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing krijgt vorm via wetwijzigingen ter afbakening van heffingsgrondslagen (via vrijstellingen en aftrekposten) en door de tarieven anders vorm te geven. De analyse van het gebruik van belastingmiddelen als stuurgeld ligt op het overgangsterrein van de economische en de juridische wetenschap. Waar juristen het ultieme ijkpunt zoeken in de rechtvaardigheid van de belastingheffing, zijn economen ten principale gespitst op de aspecten effectiviteit en doelmatigheid. Het spanningsveld tussen beide monodisciplines vormt het fascinerende studieterrein van de fiscale economie.

Bij elke belastingherziening is een herschikking van economische en juridische belangen aan de orde en komt de vraag op in hoeverre het wenselijk en aanvaardbaar is de belastingen tevens als stuurgeld in te zetten. Belastinghervormers plegen te pleiten voor verbreding van heffingsgrondslagen, om langs deze weg begrotingsmiddelen vrij te maken voor tariefverlaging. Grondslagverbreding betekent dat het mes wordt gezet in bestaande belastingfaciliteiten, terwijl die faciliteiten eerder juist door beleidsmakers in de wetgeving waren opgenomen om gericht sturing aan het gedrag van belastingplichtigen te geven. Ook recente in Nederland naar voren gebrachte hervormingsvoorstellen volgen dit vertrouwde patroon. Zo zag de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (in de wandelgangen: de commissie-Van Dijkhuizen) als kern van haar opdracht ‘na te gaan of verschillende belastingfaciliteiten zouden kunnen worden afgeschaft teneinde een vlakke(re) tariefstructuur te realiseren’.¹ De Studiecommissie belastingstelsel (commissie-Van Weeghel), die kort daarvoor haar rapport had uitgebracht, was al tot de conclusie gekomen dat verbreding van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, onder gelijktijdige verlaging van de tarieven, goed is voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel en bijdraagt aan het streven naar vereenvoudiging. De commissie-Van Weeghel pleitte met name voor beëindiging van een aantal aftrekposten met een instrumentele achtergrond.²

Het regeerakkoord van VVD en PvdA *Bruggen slaan* wijdt geen fundamentele beschouwing aan de noodzaak tot verdergaande uitwisseling van grondslagverbreding en tariefverlaging (in feite vaak: minder tariefverhoging). Het document voorziet echter wel in drastische hervorming en versobering van de kindregelingen, aftopping van de werking van de omkeerregel voor pensioenen en hervorming van de woningmarkt. Al deze voornemens liggen wel degelijk in het verlengde van het hierboven genoemde uitruilsценario. Bij het thema belastinghervorming staan daardoor met name de belastingsubsidies in de schijnwerpers.

¹ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 5.

² Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 9.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de sturende en de lastenverdelende functie van de belastingheffing in het regeerakkoord optimaal worden gecombineerd en in welke mate het regeerakkoord een positieve bijdrage levert aan een hervormend en vereenvoudigend financieel overheidsbeleid.

9.2 Voornaamste belastingwijzigingen in 2013

Ontwikkelingen rond de val van het kabinet-Rutte I hebben geleid tot het *Begrotingsakkoord 2013*. Dit is bij de *Voorjaarsnota 2012* nader uitgewerkt in een pakket van drie wetsvoorstellen. Het meest omvangrijke daarvan omvatte de verhoging van het algemene btw-tarief van 19 naar 21 procent, de overbrenging van de podiumkunsten naar het verlaagde btw-tarief, de structurele verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen tot 2 procent, diverse accijnsverhogingen, een verdubbeling van de bankenbelasting en de aftrekbeperking voor de deelnemersrente. Tevens zouden de kosten van het woon-werkverkeer fiscaal niet langer voor aftrek in aanmerking komen. Daarnaast voorzag het pakket in een verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd tot, globaal gezegd, 67 jaar en mobiliteitsbonussen voor werkgevers. De fiscale maatregelen in dit pakket leiden per saldo tot een lastenverzwaring van ruim 5 mld euro structureel.

In aansluiting op het *Begrotingsakkoord 2013* volgde op Prinsjesdag een groot aantal reguliere fiscale aanpassingen van het demissionaire kabinet in het *Belastingplan 2013*. Deze wijzigingen waren vervat in zes wetsvoorstellen. De budgettaire opbrengst bedraagt per saldo 3 mld euro in 2013, oplopend tot 4 mld euro in 2015. Het *Belastingplan 2013* bevat een reeks van aanpassingen in tarieven en heffingskortingen, de afschaffing van de renteaftrekbeperking voor ondergekapitaliseerde vennootschappen en een verscherping van invorderingsregels bij bodembeslag. Het Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2013 bevat onder andere een verhoging van de assurantiebelasting, afschaffing van de verpakkingenbelasting en een strenger regime voor de inkomstenstoeslagen. Daarnaast werd een wetsvoorstel tot aanpassing van de fiscale behandeling van het woon-werkverkeer ingediend dat moest leiden tot een versoering van de desbetreffende aftrekpost. De eveneens ingediende Wet elektronische registratie notariële akten heeft nauwelijks budgettair belang. Van hervormende betekenis zijn de Wet herziening fiscale behandeling eigen woning en de Wet verhuurderheffing. Deze laatste twee maatregelen komen daarom hierna uitgebreider aan de orde.

9.3 Leren van subsidie-evaluaties

Om beter inzicht te krijgen in de sturende functie van de belastingheffing is het nuttig kennis te nemen van een redelijk recente beleidsevaluatie van subsidies in het algemeen. *Leren van subsidie-evaluaties* is een in september 2011 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer over 633 subsidieregelingen met een gezamenlijk budgettair beslag van 6 mld euro.³ Leerzaam voor wie, is dan wel de vraag. Als ik ergens mijn twijfels over heb, is het over het lerend vermogen van de overheid. Of eigenlijk: een lerende politiek. Ik heb inmiddels te vaak gezien hoe de politieke achterban van in Den Haag toonaangevende groeperingen zich zoet laat houden met financieel strooigoed. Zulke zoethoudertjes zijn voor de verantwoordelijke bewindslieden vaak belangrijker dan de effectieve besteding van subsidiegeld. De Rekenkamer maakt dat in haar rapport overtuigend duidelijk. Waar evaluatie wettelijk verplicht is, blijkt die in 59 procent van de gevallen niet op tijd plaats te vinden. En waar wél wordt geëvalueerd, blijkt ruim 80 procent van de evaluaties zodanig gebrekkig te zijn, dat op basis daarvan geen conclusies over de effec-

3 Tweede Kamer (2011-2012).

tiviteit van de desbetreffende subsidies zijn te trekken. Schrijnend is dat geen enkele subsidie-regeling werd beëindigd wanneer bleek dat er geen waarneembare effecten vielen waar te nemen. Zelfs werden in enkele gevallen aan de Tweede Kamer uitsluitend de positieve effecten gemeld en negatieve effecten onder het vloerkleed geveegd. Desondanks trekken de aangesproken bewindslieden geen lering uit het rapport. De aanbeveling van de Rekenkamer, dat duidelijke kwaliteitscriteria moeten worden opgesteld en subsidies moeten worden stopgezet of aangepast zodra blijkt dat ze niet effectief zijn, wimpelen zij in hun reactie op het rapport weg.

Zeker binnen de fiscaliteit moet het door de Rekenkamer afgegeven signaal uiterst serieus worden genomen. De gevonden tekortkomingen in de subsidiesfeer kunnen zich immers heel gemakkelijk ook voordoen bij belastingsubsidies.⁴ Voor 2012 was, afgezien van de rechtstreekse subsidies, nog zo'n 9 mld euro aan belasting- en premiesubsidies gemoeid met tegemoetkomingen bij de heffing van de directe belastingen en ruim 7 mld euro bij de heffing van de indirecte belastingen. De met deze belastinguitgaven gemoeide bedragen lopen op tot in totaal ruim 18 mld euro in 2016, het drievoudige van het subsidiebedrag waarover de Rekenkamer haar kritische rapport uitbracht. Probleem met belastinguitgaven is dat zij nog lastiger te controleren zijn dan de rechtstreekse subsidiestromen, omdat belastingsubsidies verstopt zitten in het fiscale stelsel. Het is verleidelijk voor politici in gevallen waarin rechtstreekse subsidiëring niet haalbaar blijkt, dit alsnog te proberen via de sluipweg van de fiscaliteit door vrijstellingen, aftrekposten of bijzondere tarieven in de belastingwetgeving op te nemen. Het inzetten van belastinggeld als stuurgeld is slechts verantwoord als dit efficiënter en/of effectiever is dan rechtstreekse subsidiëring. Maar als de duidelijk zichtbare subsidiestromen al niet systematisch worden beoordeeld op effectiviteit, wat valt dan te verwachten van de controle op gecamoufleerde belastingsubsidies? Juist om de belastingbetaler duidelijk te laten zien dat betaalde belasting geen weggegooid geld is, dienen stimulerende fiscale regelingen met grote terughoudendheid – en pas na een kritische beoordeling van hun effectiviteit – te worden ingezet.

Voor de beleidsanalyse is uiteraard allereerst van belang vast te stellen wat onder 'belastingsubsidies' wordt verstaan. De thans algemeen aanvaarde definitie van belastinguitgaven is dat dit begrip doelt op de tegemoetkomingen in de belastingwetgeving die inbreuk maken op de normale structuur van de wet, maar die in de wet zijn opgenomen om een beleidsdoelstelling te realiseren die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven. Het betreft doorgaans beperkingen van de belastinggrondslag in de vorm van aftrekposten en vrijstellingen, of tarieffaciliteiten. Het meest kwetsbare element van deze definitie is uiteraard de vraag wat precies onder de 'normale structuur' van de wet moet worden verstaan. De concrete toepassing van dat criterium leidt soms tot controversiële standpunten. Een markant voorbeeld is de zogenoemde 'omkeerregel' bij de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen (pensioenen en lijfrenten). Fiscalisten hanteren een empirisch inkomensbegrip en gaan uit van het voor vertering vatbare inkomen. Het past binnen hun draagkrachtopvatting dat aanspraken op inkomen in de toekomst (pensioenaanspraken) daartoe nog niet behoren. Economen rekenen deze aanspraken veelal wel tot het inkomen.⁵ Hun opbouw vindt immers plaats uit het daadwerkelijk genoten inkomen. Zij zien het belastingvrije karakter van de waardeaan groei van de pensioenaanspraak (uit belegde premies en nieuwe premiestortingen) daarom als een belastingsubsidie. Vergelijkbare definitieproblemen ontstaan rond de vraag wat de 'normale structuur' is voor een belasting naar draagkracht.

4 Ook wel 'belastinguitgaven' of 'tax expenditures' genoemd.

5 De Kam en Ros (2006).

9.4 Instrumentalisering als uitvloeisel van de verzorgingsstaat

Instrumentalisering van de belastingheffing is van alle tijden. De naoorlogse verzorgingsstaat heeft de mogelijkheden daarvoor evenwel bovenmatig uitgebuit. De maakbaarheid van de samenleving werd in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw een belangrijk credo van de bestuurders. De overheid ontpopte zich hoe langer hoe meer als de primair verantwoordelijke instantie voor sociale zekerheid, onderwijs, cultuur en maatschappelijke diensten. De tot stand gebrachte voorzieningen kregen steeds sterker een aanbodgestuurd karakter. De overheid had de pretentie te weten wat de burger wilde en wat goed voor hem was. Zodoende werd de prijs-kwaliteitverhouding als criterium buiten spel gezet en groeide het risico van kortsluiting tussen de voorkeuren van de burgers en het aanbod van de overheid. Bovendien ging de overheid zich hoe langer hoe meer gedragen als een producent van goederen en diensten. Zij spiegelde zich aan de markt en nam het marktvocabulaire en de ondernemersattitude gretig over. Dat gold zelfs voor de Belastingdienst, die belastingplichtige burgers ook letterlijk als klanten ging aanspreken, terwijl uiteraard van enige klantensoevereiniteit geen sprake is.

De hier slechts summier aangeduide ontwikkelingen hebben belangrijke consequenties gehad voor de vormgeving van het belastingstelsel. Het toenemende belang van de instrumentele functie van de belastingheffing heeft de negentiende-eeuwse norm, dat belastingheffing *neutraal* moet geschieden (dat wilde destijds zeggen: uitsluitend ter financiering van de overheidsuitgaven), opzijgeschoven. De opvatting dat andere dan budgettaire functies van belastingheffing *principieel* uit den boze zijn, is tegenwoordig in haar algemeenheid wel verlaten. Anderzijds moet lering worden getrokken uit de wildgroei van belastingsubsidies. Daarom verdient elke instrumentele fiscale maatregel bij zijn invoering een zorgvuldige afweging – is subsidiëring überhaupt gewenst, en zo ja, komt een fiscale tegemoetkoming als instrument het meest in aanmerking? Verder dient het bestaansrecht van al aanwezige belastinguitgaven periodiek te worden getoetst.

Belastingsubsidies kunnen ongetwijfeld belangrijke doelmatigheidsvoordelen hebben. Soms is een beoogde financiële tegemoetkoming voor gezinnen of ondernemingen efficiënter te kanaliseren via de belastingheffing dan via een zelfstandige subsidieregeling. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de hoogte van de subsidie afhangt van het inkomen van de ontvanger. Verder kan gebruikmaken van de wetgevende en de uitvoerende expertise van het Ministerie van Financiën nog andere doelmatigheidsvoordelen opleveren. Ook is bij invlechting van een tegemoetkoming in de belastingwetgeving meteen het noodzakelijke institutionele kader beschikbaar. Bezwaar- en beroepsprocedures, bevoegdheden van de betrokken functionarissen, inlichtingen- en informatieverstrekking, vaststelling van de subsidie en uitkering via belastingverrekening, aansprakelijkheden en allerlei andere formele aangelegenheden worden zodoende op procedureel eenvoudige wijze via een bekende bedding geleid. Bovendien zullen belastingadviseurs het tot hun taak rekenen hun klanten periodiek te attenderen op de bestaande subsidiemogelijkheden, waardoor de doeltreffendheid van de regeling toeneemt.

Daar staan echter duidelijke nadelen tegenover. Zo stelt de eis van *rechtsgelijkheid* beperkingen. Deze eis houdt in dat alle personen die zich in dezelfde omstandigheden bevinden, op een gelijke manier worden behandeld. In de rechtspraktijk staat de kunst om uit te maken wat gelijk of ongelijk is, centraal. Daartoe moeten de relevante kenmerken voor de gelijkheidstoets duidelijk worden geformuleerd.⁶ Verder lopen belastingsubsidies het risico door de Europese Com-

6 We kennen weliswaar geen algemene beginselen van behoorlijke wetgeving die rechtstreeks rechterlijk toetsbaar zijn, zoals dat voor het uitvoeringsbeleid wel mogelijk is, maar het gelijkheidsbeginsel is een grondwettelijk uitgangspunt dat ook zonder rechterlijke toetsbaarheid serieus moet worden genomen.

missie te worden gekwalificeerd als verboden staatssteun.⁷ Bovendien maken uitzonderingsbepalingen de belastingwetgeving ingewikkelder. De effectiviteit van de maatregel is minder goed meetbaar, omdat deze in het totale belastingeffect verloren gaat. Daar komt bij dat de parlementaire controle op belastingsubsidies minder intensief is dan bij een afzonderlijke subsidie-maatregel het geval is, omdat fiscale tegemoetkomingen doorgaans jarenlang geruisloos meelopen in het belastingstelsel en de uitgavenpost niet jaarlijks expliciet aan goedkeuring van het parlement is onderworpen, zoals bij directe subsidie-uitgaven het geval is. Belastingsubsidies bereiken alleen contribuabelen die voldoende belasting verschuldigd zijn om de lastenverlichting daartegen te kunnen wegstrepen, tenzij de wetgever ervoor kiest dat de fiscus de subsidie in de overige gevallen rechtstreeks uitkeert (*refundable tax credit*). Bij een progressieve tariefstructuur profiteren hogere-inkomensgroepen méér van de belastingsubsidie (aftrekpost, vrijstelling of bijzonder tarief) dan lagere-inkomensgroepen, want de waarde van de belastingbesparing neemt toe naarmate het van toepassing zijnde marginale tariefpercentage hoger is. De versmalling van de heffingsgrondslag tengevolge van de belastingsubsidies oefent een opwaartse druk uit op de tarieven, met een dienovereenkomstige vergroting van de algemene belastingweerstand van de belastingplichtigen. Hoge marginale tarieven vergroten het risico van verschuiving van inkomsten tussen de verschillende boxen van de inkomstenbelasting (belastingarbitrage), die leidt tot suboptimale economische verhoudingen.⁸

Samenvattend luidt daarom de conclusie dat een belastingsubsidie bestuurlijk slechts aanvaardbaar is als de genoemde nadelen aantoonbaar kleiner zijn dan het voordeel van de efficiëntere uitvoering door de fiscus. Instrumentalisering mag niet voortkomen uit bestuurlijke gemakzucht of de door politieke overwegingen geïnspireerde wens de subsidie zo veel mogelijk te verdonkeremanen. De keuze voor een belastinguitgaaf behoort het resultaat te zijn van een doordachte afweging van beleidsalternatieven.

Om de bestuurlijke bezwaren tegen de toepassing van belastingsubsidies wat wind uit de zeilen te nemen, wordt sinds 1999 jaarlijks een uitgebreid overzicht van de belastinguitgaven opgenomen in een bijlage van de miljoenennota. Daarnaast worden sinds de *Miljoenennota 2002* belastingsubsidies periodiek aan een effectiviteitstoets onderworpen. Een en ander doet niet af aan de noodzaak steeds zorgvuldig na te gaan of het doel het ingezette middel rechtvaardigt.

9.5 Diversiteit van fiscale sturingsinstrumenten

Hoe ver de overheid in haar sturende bemoeienis kan doordraven, leert de bestaande diversiteit van ondernemersfaciliteiten, allemaal met hun eigen beleidsdoelstelling. Deze beleids-hype blijkt ook uit het gevarieerde assortiment aan heffingskortingen, gecombineerd met een ratjetoe aan toe- en bijlagen die allemaal op hun eigen specifieke beleidsterrein (wonen, zorg, gezin) een inkomensondersteunende functie pogen te effectueren. De levensloopregeling, die de budgettair uit de hand lopende bedrijfsspaarregelingen opvolgde en die vanwege haar disfunctioneren weer zou worden opgevolgd door de vitaliteitsregeling, laat een tragische aaneenschakeling zien van onvoldoende doordachte regelingen. Het coalitieakkoord *Bruggen slaan* ziet vervolgens (mijns inziens terecht) af van invoering van de vitaliteitsregeling en heeft op het allerlaatste moment geleid tot allerlei aanpassingen in reeds aangekondigde overgangsregelingen. Het turbulente verloop van over elkaar heen buitelende wetswijzigingen ondermijnt per saldo het vertrouwen van de burger in duurzame regelgeving. Het gevolg is contraproductieve

7 Dat geldt trouwens zowel voor reguliere subsidies als voor belastingsubsidies.

8 Deze inventarisatie is al eerder gemaakt door De Kam en Van Herwaarden (1989).

ingewikkeldheid en onzekerheid. Burgers zijn veelal meer gediend met overzichtelijke structuren, die eenvoudig zijn in hun uitvoering, en die ertoe leiden dat zij weer in grotere mate hun eigen regierol – met bijbehorende persoonlijke verantwoordelijkheid – terugkrijgen. De winst die zodoende wordt bereikt is dat burgers zich niet genoodzaakt zien ter wille van het financiële belang de gefaciliteerde stapstenen van de fiscale wetgeving te volgen.

Met name bij gelegenheid van de Belastingherziening 2001 is, in strijd met de destijds beleden vereenvoudigingsdoelstelling, bewust gekozen voor versterking van de bestaande instrumentele invalshoek. De belastingheffing is toen door verschuiving en vergroening dienstbaar gemaakt aan een meer duurzame ontwikkeling van consumptie- en productiepatronen. Met dit oogmerk kan de overheid ingrijpen in het productieproces. Zij kan die doelstelling onder andere trachten te bereiken door toekenning van subsidies, of door fiscale maatregelen. Denk in dit verband aan de veelheid van investeringsprikkels, milieuheffingen en faciliteiten die besparingen bevorderen. Ook kan gewezen worden op maatregelen waarmee de overheid probeert de samenstelling van het consumptiepakket te beïnvloeden (accijnzen, bijzondere verbruiksbelastingen, tariefdifferentiatie in de omzetbelasting, invoerrechten). Deze ingrepen kunnen voortkomen uit de maatschappelijke opvatting dat bepaalde consumptie ontmoedigd moet worden (alcoholaccijns), of juist stimulerend verdient (laag btw-tarief voor boeken).

De bestaande investeringsfaciliteiten, zoals de willekeurige afschrijving en de investeringsaftrek, zijn echter door hun vormgeving als aftrekpost vaak onvoldoende afgestemd op de huidige crisistijd, omdat ze geen direct aanjaagproces veroorzaken. Daarvoor zijn directe liquiditeitsimpulsen nodig, zoals investeringspremies. Stimulerend en crisisbestrijding zijn ook mogelijk door bestaande beperkingen in de verliesverrekeningsmogelijkheden op te heffen. De bestaande regels, zoals de regels tegen verkoop van verlies-bv's, werken contraproductief. Ook de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten moeten op de schop. Ze dienen de voortzettende ondernemer tegemoet te komen, niet de cashende overdrager. Een andere miljardenverslindende faciliteit is de zelfstandigenaftrek. Ondernemers die aan het urencriterium voldoen krijgen in de inkomstenbelasting op dit moment een extracomptabele aftrek van € 7.280. Daarvan lekt echter een groot deel weg naar marginale ondernemers. Dat alles roept de vraag op wat de economische meerwaarde van deze aanpak is. Gerichte subsidies zijn vaak transparanter en effectiever.

Een nieuw soort fiscaal instrumentalisme blijkt de laatste tijd, politiek gezien, zeer populair te zijn. Belasten als alternatief voor straffen. Het belastingstelsel wordt zodoende echter vervuild met wetgeving die vooral bestemd is maatschappelijk ongenoegen te kanaliseren. Het is zeer de vraag of deze aanpak effect heeft. Dergelijke heffingen hebben veelal een hoog symboolgehalte. In dat kader kan gewezen worden op de extra belastingheffing over excessieve beloningen. Het is echter juist de bedoeling dat deze belasting niet hoeft te worden geheven. Ze heeft vooral een preventief karakter en past als zodanig niet in de inkomstenbelasting. Van vergelijkbare aard is de (eenmalige) heffing van 16 procent die de werkgevers in 2013 over de arbeidsbeloning van werknemers verschuldigd zijn voor zover die in 2012 de € 150.000 te boven ging.⁹ Voor de recent ingevoerde bankenbelasting geldt een soortgelijke bedenking. Zij heeft de bedoeling dat banken hun systeemrisico's beperken. Daarnaast heeft zij als doel te kunnen bestraffen. De verschuldigde bankenbelasting wordt vermenigvuldigd met de factor 1,05 wanneer sprake is van bovenmatige beloningen van bankbestuurders. Critici voeren terecht als bezwaar aan dat de

9 Een dergelijke sanctiemaatregel is van andere orde dan de sanctieheffing bij handelen in strijd met de voorwaarden die gelden voor de fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorzieningen.

heffing haar doel zo voorbijschiet en geld onttrekt aan reguliere bankactiviteiten. Zij verkleint de buffers van banken waar die juist moeten worden vergroot. Daar komt bij dat financiële instellingen de kosten van de belasting zullen doorberekenen aan hun klanten. Pensioenfondsen en andere institutionele beleggers, maar vooral particuliere klanten en ondernemingen, zijn uiteindelijk het kind van de rekening. In feite zijn zij in dubbel opzicht slachtoffer van de bankencrisis. Op grond van de *Aanwijzingen voor de wetgeving* had een dergelijk wetsvoorstel niet mogen worden ingediend.¹⁰ Het is niet denkbeeldig dat daar in de nabije toekomst nog eens een financiële transactiebelasting (FTT) overheen komt. Ook daarvan is de verwachting dat die uiteindelijk zal drukken op de cliënten van de bank.¹¹

Een ander voorbeeld van ‘straffende’ heffingen is de in het Belastingpakket 2013 voorgestelde verhuurderheffing. Als heffingsgrondslag geldt de WOZ-waarde van de woningen in de gereguleerde sector, verminderd met een uitvoeringsdrempel van tienmaal de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen uit dat bestand. Het tarief voor 2013 werd ingezet op 0,0014 procent van de WOZ-waarde. Nadat duidelijk werd dat in dit eerste jaar de uitvoeringskosten hoger zouden zijn dan de opbrengst (5 mln euro opbrengst tegenover 18 mln euro kosten), is het tarief bij nota van wijziging vertienvoudigd (!). Voor latere jaren bedraagt het tarief 0,231 procent. De verhuurderheffing wordt gelegitimeerd als afroommaatregel, in combinatie met het beleid dat ‘scheefwonen’ moet tegengaan. De huren van bewoners met een in verhouding hoog inkomen mogen de komende jaren extra worden verhoogd. Dat beleid wordt geacht de verdien capaciteit van verhuurders binnen het gereguleerde segment te verhogen. De WOZ-waarde van het gereguleerde woningbestand zegt echter niets over de ruimte waarover de verhuurder beschikt om de huren van zijn huurdersbestand extra te verhogen. Dat is een cruciaal kwaliteitsgebrek van deze wetgeving. Bovendien zou het tarief van de verhuurderheffing volgens plan al in 2014 het uiteindelijke niveau bereiken, terwijl de huurverhogingen voor scheefwoners zeer vertraagd tot substantiële extra inkomsten leiden. Corporaties in probleemgebieden, zoals de krimpgebieden, met toch al ingrijpende saneringsproblemen, kunnen daardoor met forse solvabiliteitsproblemen worden geconfronteerd. Ook het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012) waarschuwt hiervoor. Het heeft berekend dat de verhuurderheffing de corporatiesector per saldo 17 mld euro kost. De verantwoordelijke minister wimpelt dit probleem luchthartig weg door op te merken dat rijkere corporaties hun middelen ook ten behoeve van het volkshuisvestingsbeleid van de armere corporaties kunnen inzetten. Met zorgvuldige belastingheffing heeft dit alles niets meer uitstaande. Het is beter de waarschuwing serieus nemen en de woningcorporaties weer de gelegenheid te bieden te doen wat ze moeten doen: investeren in nieuwbouw, woningverbetering

10 De negende aanwijzing schrijft voor (zie circulaire van de minister-president van 18 november 1992, aan te treffen op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties>):

‘Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b de neveneffecten van een regeling;
- c de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.’

11 Een FTT (financial transaction tax) zal waarschijnlijk op korte termijn vooral door de huidige bezitters van financiële titels worden betaald. Op wat langere termijn zullen de kosten bij de eindgebruikers terechtkomen. Vergeleken met alternatieve belastingen van de financiële sector is een FTT minder efficiënt. In het bijzonder vormen belastingen die bestaande verstoringen aanpakken efficiëntere alternatieven.

en energiebesparing en ze niet uit te mergelen door ondoordachte heffingen. Gelukkig heeft de Eerste Kamer de ergste uitwassen van deze heffing voorlopig ingedamd.¹²

9.6 Inkomenshervdeling als instrumentele functie

De mobilisatie van fiscale instrumenten krijgt een grote partijpolitieke lading, wanneer zij is gekoppeld aan het streven de personele inkomensverdeling te wijzigen. De commotie in november 2012 over de voorgenomen wijziging van de premiestelling voor de Zorgverzekeringswet heeft dat weer eens duidelijk aangetoond. Beleidskeuzen die de belastingheffing dienstbaar maken aan andere dan budgettaire doelstellingen en zodoende inbreuk maken op de 'normale structuur' van de verdeling van de belastingdruk, roepen van nature systeemspanning op. Niet alleen met het oog op het gelijkheidsbeginsel, maar ook omdat de vrees bestaat dat het profielbepalende draagkrachtbeginsel, het prominente boegbeeld van de inkomstenbelasting, door de instrumentele inzet verschaalt. Het risico is dat de intrinsieke rechtswaarde van de wet wordt uitgehold. De kritiek dat instrumentele toepassing van het belastingrecht (belastingheffing als stuurgeld in handen van beleidsmakers), de primaire functie (dienstbaar te zijn aan een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk) soms te zeer onder spanning zet, moet dan ook serieus worden genomen.¹³

Het verschil van opvatting over de instrumentalisering van de belastingheffing gaat terug tot de fundamentele discussie tussen de fiscale hoogleraren Van den Tempel en Hofstra in de jaren zeventig van de vorige eeuw over de autonomie van belastingbeginselen. Daarin ontzegde Van den Tempel, in tegenstelling tot Hofstra, aan de belastingheffing autonome belastingbeginselen.¹⁴ Ik deel de visie van Hofstra. Naar mijn mening moeten in de fiscaal-economische beleidsvorming wel degelijk (autonome) belastingbeginselen worden erkend en gerespecteerd. Daar staat echter tegenover dat de belastingwetenschap geen dogmatisch-introverte discipline mag zijn, waarin wetenschappers en beroepsbeoefenaren te weinig oog hebben voor het feit dat maatschappelijke problemen soms de inzet van een fiscaal instrument wenselijk maken.

Die discussie krijgt vooral een hoog emotioneel gehalte, wanneer de belastingheffing door de inbouw van een sterkere dan de 'normale' progressie gericht wordt ingezet als instrument voor inkomenshervdeling. Het draagkrachtprincipe wordt dan in de ogen van velen niet meer 'neutraal' ingevuld. Aanhangers van de leer van het evenredige nutsoffer hanteren als normstelling voor de lastenverdeling dat iedereen een evenredig nutsoffer (dat wil zeggen: een gelijk percentage opoffering van het nut) moet brengen. Gegeven de dalende nuttigheid per opgeofferde euro, resulteert dit in een progressieve heffingsstructuur. Een sterkere progressie dan volgt uit het evenredige nutsoffer is dan toe te rekenen aan de wens tot forsere inkomenshervdeling. Daarmee wordt het terrein van de 'neutrale' verdeling van de collectieve lasten verlaten en het instrumentele gebied van de inkomenshervdeling betreden. De leer van het evenredig nutsoffer levert echter een arbitrair neutraliteitscriterium op, dat bepaald niet door iedereen als zodanig wordt geaccepteerd. Elke drukverdeling is uiteindelijk de vrucht van politieke voorkeuren. Er is geen algemeen aanvaarde norm voor de inkomensverdeling.

12 De Eerste Kamer heeft de werking van het wetsvoorstel beperkt tot 2013 en nadere bestudering afgedwongen voor de vervolgjaren. Het was beter geweest het wetsvoorstel in het geheel niet in 2013 van kracht te laten worden, maar eerst de alternatieven te bestuderen en pas daarna tot eventuele invoering te besluiten.

13 De Kam en Van Herwaarden (1989).

14 Zie Hofstra (1971), naar aanleiding van de beschouwing van Van den Tempel (1971), en een latere bijdrage van Van den Tempel (1979), en de reactie daarop van Hofstra (1979).

9.7 Noodzaak tot vereenvoudiging

Vlaktaks als denkkader

Het inkomen vormt de grondslag van diverse door de overheid opgelegde heffingen. Behalve de inkomstenbelasting (en haar voorheffing: de loonbelasting) betreft het de premies voor de volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Hoewel elk van deze heffingen afhangt van de hoogte van het inkomen, hebben ze allemaal een eigen afwijkende heffingsgrondslag, tariefprofiel, premiemaximum en vrijstellingen. Opmerkelijk is dat zonder een overtuigende onderbouwing de premieheffing voor de volksverzekeringen en de sociale ziektekostenverzekering slechts op de productiefactor arbeid (plus winst uit onderneming) drukt.

Als denkkader voor vereenvoudiging van de tariefstructuur is de vlaktaks zeer geschikt. Een uniform vast tarief opent perspectieven voor omvangrijke vereenvoudigingsoperaties en zwakt onoplosbare politieke tegenstellingen af. Verschillen in belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners (bij een even hoog inkomen van het huishouden) verdwijnen. Schommelingen in het jaarlijkse inkomen leiden niet langer tot een hogere belastingdruk. Elk jaar wordt van elke euro immers eenzelfde percentage afgeroomd. Bovendien vermindert een vlak tarief de politieke spanning rond aftrekposten, zoals de hypotheekrenteaftrek, omdat de progressie het aftrekvoordeel van veelverdieners versterkt.

Het ligt voor de hand in zo'n vlaktaks de premieheffing voor de volksverzekeringen (AOW, Anw en AWBZ) te integreren. De AOW-premievrijstelling voor 65-plussers kan daarbij geleidelijk worden afgeschaft. Dat kan gedurende een periode van achttien jaar worden gerealiseerd door jaarlijks 1 procentpunt van de premie (17,9 procent) om te zetten in een belasting. In zo'n vlaktaks kan ook de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage prima meelopen. Deze is thans bizar ingewikkeld en voor bijna niemand meer te volgen. Zij kan beter worden gefiscaliseerd, terwijl de zorgtoeslag wordt afgeschaft. Ook de vergoeding door de werkgever van de Zvw-werknemersbijdrage kan dan verdwijnen en simpelweg worden vervangen door een compenserend hoger bruto loon. De wetgever heeft echter anders beslist en ingaande 2013 de Zvw-bijdrage van werknemers omgezet in een separate werkgeversheffing. Dit is strijdig met de vereenvoudigingsbeoelofte en de wens de lastendruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verlichten.

De vlaktaks kan bovendien gemakkelijk worden verbonden met een vereenvoudigende loonsomheffing. De werkgever draagt daarbij een vast percentage loonsomheffing aan de fiscus af. De werknemer geeft in zijn aangifte inkomstenbelasting het gebruteerde loon aan en kan de loonsomheffing als voorheffing verrekenen. Zo ontstaat een overzichtelijk systeem. Heffingskortingen en toeslagen worden rechtstreeks – zonder tussenkomst van de werkgever – met de fiscus verrekend.¹⁵ Invoering van een variant van de vlaktaks zou de hogere-inkomensgroepen onevenredig voordeel verschaffen. Om dit voor een deel terug te nemen en om sociaalpsychologische redenen kan de wetgever desgewenst kiezen voor een toptarief voor de hoogste inkomens. Dat zou ook een goed alternatief zijn geweest voor de voor 2013 ingevoerde, door de werkgevers te betalen, 'eenmalige crisisheffing' van 16 procent over het jaarloon boven € 150.000 in 2012.

15 Dit zou kunnen worden verbonden met de werkkostenregeling, die eveneens – nadat het loonbegrip op een meer bevredigende wijze in overeenstemming is gebracht met de maatschappelijke beleving dat loon datgene is dat ter beloning voor verrichte werkzaamheden wordt verkregen – tot een vereenvoudiging in de kosten- en vergoedingsfeer kan leiden door daarvoor een belastingvrije bandbreedte van de loonsom te introduceren.

Ficties en forfaitaire regelingen

Uitvoerbare regelgeving is niet alleen van belang voor de belastingplichtigen, maar ook voor de Belastingdienst. De behoefte aan duidelijkheid is groter naarmate de afbakening van begrippen grotere consequenties heeft. Soms valt aan wetgevingstechnische dranghekken niet te ontkomen.¹⁶ Ficties en forfaitaire regelingen, al dan niet met de mogelijkheid voor belastingplichtigen om tegenbewijs te leveren, transformeren de grillige werkelijkheid in een gestileerde fantasiesituatie, die de vaststelling van de heffingsgrondslag vereenvoudigt. Dergelijke bepalingen zetten uiteraard de rechtvaardigheidsgevoelens onder druk. Hofstra merkte al op: 'Het verlies aan rechtvaardigheid is echter de onvermijdelijke prijs die voor de grotere doelmatigheid moet worden betaald.'¹⁷

Sommige regelingen zijn echter overdreven 'robuust' vormgegeven. Bij wijze van voorbeeld noem ik de niet-afreikbaarheid van kosten in gevallen waarin de werkgever daarvoor een onbelaste vergoeding zou kunnen geven. Die asymmetrie kan tot bizarre consequenties leiden. Zo moest een ontslagen werknemer over de via zijn advocaat afgedwongen (ruimere) ontslagvergoeding wél belasting betalen, maar mocht hij de daarvoor gemaakte advocaatkosten niet aftrekken. De Hoge Raad heeft het helaas niet aangedurfd deze ongerijmdheid aan te pakken. Hij zou zich daarmee te zeer op wetgeversterrein begeven.¹⁸ Maar het zou de wetgever sieren hieruit lering te trekken en voortaan kostenafrek toe te staan waar belastingvrije vergoeding mogelijk is. Een doelmatigheidsdrempel in de aftrekmogelijkheid kan discussies over miezige aftrekposten in de kiem smoren.

Nog een ander voorbeeld is het fictieve rendement van 4 procent van het netto vermogen, waarover – behoudens een vrijstelling – 30 procent inkomstenbelasting is verschuldigd. Bij de nu gangbare spaarrente van 2 procent impliceert dit een tarief van 60 procent over het werkelijk door de spaarder genoten rendement.

Het eigenwoningregime

De hypotheekrenteaftrek heeft decennialang de politiek gegijzeld. Het grootste deel van de huidige belastingsubsidie op eigenwoningbezit komt terecht bij de midden- en hogere inkomens. Vanwege het relatief lage eigenwoningforfait (2013: 0,6 procent van de WOZ-waarde) en de aftrek van de feitelijk betaalde hypotheekrente is het belastbare resultaat uit de eigen woning doorgaans negatief. Dit wordt afgetrokken van het progressief belaste inkomen. Daardoor is de belastingvermindering per afgetrokken euro hoger, naarmate het inkomen hoger is. Omdat mensen met hogere inkomens doorgaans grotere huizen bewonen en hogere hypotheeken hebben, profiteren zij niet alleen in absolute, maar ook in relatieve zin sterker van de aftrek dan mensen met lage inkomens. Dit effect wordt versterkt, doordat de hypotheek veelal niet tussentijds wordt afgelost. Dat gebeurt via een (belastingvrij opgerente) kapitaalverzekering die na dertig jaar, of bij eerder overlijden, tot uitkering komt (de zogenoemde levenhypotheek). De belastingvrijstelling voor de kapitaalverzekering op de eigen woning maakt dit aantrekkelijk.

Het had in 2001 voor de hand gelegen de eigen woning onder te brengen in box 3 (de al genoemde vermogensrendementsheffing van 30 procent), waarin ook alle overige particuliere vermogensbestanddelen werden ondergebracht. Om het eigenwoningbezit te bevorderen had een vast vrijstellingsbedrag kunnen worden ingevoerd, vergelijkbaar met de vrijstelling voor

16 Van Arendonk, Jansen en Stevens (2010), paragraaf 4.

17 Hofstra (1992), paragraaf 12.7.

18 Arrest van de Hoge Raad van 10 augustus 2007, BNB 2008/88.

groene beleggingen (stel van € 300.000).¹⁹ Daarmee zou in één klap aan alle arbitrageprocessen tussen beleggings- en financieringstransacties de pas zijn afgesneden. Dit alternatief is rechtvaardiger, effectiever en eenvoudiger dan het bestaande, terwijl fiscale stimulering van eigenwoningbezit mogelijk blijft.²⁰

Het regeerakkoord van VVD en PvdA kiest echter voor een andere oplossingsrichting, die aan de fundamentele weeffout in het bestaande stelsel voorbijgaat. Gekozen is voor een volledige annuitaire aflossingsverplichting voor nieuwe gevallen (vanaf 2013).²¹ Voor bestaande en nieuwe gevallen gaat met ingang van 2014 het percentage omlaag waartegen belastingplichtigen in de hoogste schijf de rente aftrekken (nu: 52 procent), met telkens 0,5 procentpunt per jaar. Deze maatregel is overtrokken en onnodig complex. Daardoor raakt de eigenwoningmarkt volstrekt geblokkeerd. Waarom zou aflossing van de hypotheekschuld tot de helft niet voldoende zijn? De aflossingstoets is trouwens bizar ingewikkeld vormgegeven. De effecten zijn averechts en drukken de woningmarkt nog meer in het slot.²² Oude gevallen willen niet meer bewegen om vooral toch een 'oud geval' te blijven en nieuwe gevallen krijgen door de verplichte aflossing met zwaardere financieringslasten te maken. Dat geldt nog sterker, wanneer in 2014 ook het renteaftrektarief omlaaggaat. Beter is het geen overhaaste en ondoordachte stappen te zetten. Voor 2014 en daarna zou kunnen worden overwogen de bijtelling wegens het woongenot van de eigen woning (nu 0,6 procent van de WOZ-waarde) stapsgewijs te verhogen en de renteaftrek gewoon in stand te laten. Zo kan weer voorzichtig worden bijgestuurd in de richting van de box-3-variant. Dat ook in dat kader de vrijstelling voor kapitaalverzekeringen eigen woning moet worden afgeschaft, is evident. Dat geldt evenzeer voor de overdrachtsbelasting op woningen.

Sympathiek is de tegemoetkoming in het regeerakkoord bij restschuld van woningbezitters die 'onder water staan'. Nadat de woning met verlies is verkocht, blijft de rente over de restschuld gedurende tien jaar fiscaal aftrekbaar naar het tarief van box 1.

Boxperikelen

De inkomstenbelasting kent drie 'boxen'. Behalve box 1 (inkomen uit werk en eigen woning) een box 2 (met een vast tarief van 25 procent voor inkomen dat grootaandeelhouders uit hun 'aanmerkelijk belang' genieten) en de vermogensrendementsheffing van box 3. Nadat voor inkomen in box 1 een vlaktaks is ingevoerd, kunnen de vaste tarieven voor inkomen in box 2 en box 3 blijven bestaan. Wel is een betere onderlinge afstemming gewenst. In 2001 is de vermogensrendementsheffing gestart op basis van de toen geldende vaste 4 procent rekenrente voor

19 Bij een vrijstelling van bijvoorbeeld € 300.000 wordt een eigen woning van € 500.000 belast voor € 200.000. Minus de hypotheekschuld van bijvoorbeeld € 400.000, is het belaste vermogen in dat geval negatief € 200.000. De eigenwoningsubsidie bedraagt dan 1,2 procent van € 200.000, dat is € 2.400. Dit bedrag kan met de aanslag worden verrekend, of door de Belastingdienst worden uitgekeerd.

20 Uiteraard kan zo'n overstap niet plotsklaps worden gemaakt. Eigenwoningbezitters zijn immers langlopende verplichtingen aangegaan. Om inkomens- en vertrouwensschokken te vermijden is een zeer geleidelijke overgang nodig. Dat is mogelijk door het vrijstellingsbedrag te verhogen met een gewinningstoelag van zeg € 150.000, jaarlijks afnemend met bijvoorbeeld € 10.000. Uiteraard is de precieze vormgeving van de overgangsregeling een politieke keuze.

21 Bij een annuitaire lening bestaan de dertig jaar gelijkblijvende termijnen uit rente en aflossing. Aanvankelijk is het aflossingsdeel nog gering; het rentebestanddeel van elke termijn krimpt, naarmate een groter deel van de lening is afgelost.

22 Na het afsluiten van de tekst van dit hoofdstuk hebben de beide coalitiepartijen en drie oppositiepartijen half februari 2013 een 'woonakkoord' (ook wel: 'carnavalsakkoord') gesloten, dat beoogt de gevolgen van het regeerakkoord voor de fiscale positie van de eigen woning en de verhuurderheffing enigszins te verzachten (zie het kader bij onderdeel 11.10).

pensioenen. Het toen gekozen tarief van 30 procent had een pragmatisch karakter. Het tarief moest niet zó hoog zijn dat het belastingvlucht zou stimuleren, maar voldoende hoog om opbrengst te genereren.²³ Bij een consequente beleidslijn had het rendementspercentage inmiddels moeten zijn aangepast aan de actuele rendementen waarmee pensioenfondsen op last van hun toezichthouders moeten rekenen.²⁴ Dat is tot heden nog niet gebeurd. Die nalatigheid beschadigt het rechtsgevoel.

De relatie met de vennootschapsbelasting

Het bedrijfsleven sukkelt met dezelfde verstorende gevolgen van overfinanciering met vreemd vermogen als gezinnen op de eigenwoningmarkt. Ook hier is de scheefgroei aangejaagd door het belastingstelsel, want decennialang werd het eigen vermogen gediscrimineerd. Rente op vreemd vermogen was aftrekbaar, terwijl rendement op eigen vermogen werd belast. Gezonde financieringsverhoudingen werden daardoor uit balans getrokken en risicobuffers uitgehold. Om deze onevenwichtigheid te repareren is een ratjetoe aan renteaftrekbeperkingen afgekondigd. Vereenvoudiging is ook hier dringend geboden, maar het probleem is dat een gecompliceerde samenleving een grote diversiteit in belangen kent. De vennootschapsbelasting moet de gehele, complexe marktpositie van de multinationals afdekken, maar tegelijkertijd is zij van toepassing op ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf (mkb). Beter is het om structureel rekening te houden met het verschil in schaalgrootte tussen multinationale en mkb-ondernemingen.

Multinationals moeten gaan vallen onder een op Europese schaal geharmoniseerde vennootschapsbelasting.²⁵ Het levert grote nadelen op, wanneer het gelijke speelveld *in fiscalibus* wordt verstoord door schadelijke belastingconcurrentie, uitgelokt door kortetermijnbelangen van de EU-lidstaten. Een communautaire aanpak kan grensoverschrijdende arbitrageprocessen in de financiering en fiscaal gemotiveerde winstverschuivingen, die macro-economisch tot suboptimale bedrijfsprocessen leiden, beter indammen. De harmonisatie van de vennootschapsbelasting mag niet uitsluitend betrekking hebben op de heffingsgrondslag, anders nemen de problemen door belastingconcurrentie alleen maar toe.²⁶

Voor het mkb is de vennootschapsbelasting veel te complex geworden. Ondernemers in deze sector kunnen volstaan met een vereenvoudigde vennootschapsbelasting, die samen met de inkomstenbelasting een globaal evenwicht moet creëren tussen de positie van ondernemers die – bij een verschillende rechtsvorm van hun onderneming – te maken hebben met uiteenlopende fiscale regimes.²⁷ Het wachten is hier op de toegezegde notitie van de regering over de eventuele invoering van een vierde box in de inkomstenbelasting, de ondernemingsbox.

De ondernemer die als directeur-grotaandeelhouder (dga) door het leven gaat, betaalt over zijn ondernemingsresultaat effectief 40 procent belasting. Dit is de uitkomst van eerst 20

23 De heffing fungeerde als een alternatief voor de niet uitvoerbaar geachte vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting.

24 Vanwege de gewenste stabiele heffingsgrondslag is pleitbaar het rendement op een vast percentage te fixeren, maar wanneer dit percentage langdurig op gespannen voet staat met de realiteit, is aanpassing gewenst, bijvoorbeeld door een voortschrijdend gemiddelde te kiezen van het rendement van langlopende risicomijdende beleggingen.

25 Daarbij kan worden gedacht aan een of andere vorm van de Common Consolidated Corporate Tax Base (afgekort CCCTB). Dit is een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, waar momenteel in Europees verband aan wordt gewerkt.

26 Bettendorf en Van der Horst (2011).

27 Van de Streek (2012), p. 329.

procent heffing van Vpb over de vennootschapswinst, verhoogd met 25 procent aanmerkelijk-belangheffing in box 2 over de voor uitkering beschikbare winst van 80 procent (netto nog eens 20 procent). Bij winsten boven € 200.000 is dat 25 plus $18,25 = 43,75$ procent. Dit verschil in effectieve belastingdruk stimuleert ondernemers met een hoge winst over te stappen naar de bv-vorm, want in de inkomstenbelasting is het toptarief 52 procent. Er zijn evenwel maatregelen getroffen die de vlucht naar de bv moeten afremmen. Ondernemers in de inkomstenbelasting genieten vanaf 2013 een winstvrijstelling van 14 procent, waardoor hun toptarief slechts 44,72 procent bedraagt (52 procent van 86 procent). Ook wordt via de ophoging van het door de wetgever veronderstelde dga-loon de progressie in de inkomstenbelasting opgekrikt. Maar het zou beter zijn deze conflictgevoelige regeling af te schaffen voor alle gevallen waarin de winst kleiner is dan € 100.000 of hoofdzakelijk als dividend aan de dga is uitgedeeld. Bij een uniform Vpb-tarief van 27,5 procent zou de effectieve lastendruk uitkomen op 45,63 procent, dat is nagenoeg gelijk aan het toptarief van ondernemers in de inkomstenbelasting. In ruil daarvoor zouden de ondernemerslasten op de loonkosten kunnen worden verlaagd.

9.8 Conclusies

Het is gewenst, ten minste als richtinggevend denkkader, een vlaktaksbenadering serieus uit te werken. Deze aanpak verhoogt het inzicht in de herverdelingseffecten die de inkomensheffingen hebben. Met behulp van een vlaktaks kunnen aantrekkelijke vereenvoudigingen in de belastingheffing over het inkomen hun beslag krijgen. Bovendien kan invoering van een vast tariefpercentage onderwerpen waarover dogmatische opvattingen bestaan, zoals de vraag of belastingheffing op gezinsniveau of individuele basis moet plaatsvinden, neutraliseren en oplossen.

Beleidskeuzen die de belastingheffing dienstbaar maken aan andere dan budgettaire doelstellingen en inbreuk maken op de 'normale structuur' van de belastingwet (belastingsubsidies of belastinguitgaven), roepen van nature systeemspanning op. Door de toenemende instrumentalisering van het belastingrecht wordt het steeds lastiger harmonie te behouden tussen het generieke en het specifieke beleid. Bovendien leidt instrumentalisme in de fiscale rechtspraktijk al snel tot gedetailleerde en complexe regelgeving. Ook bestaat de vrees dat het profielbepalende draagkrachtbeginsel, het prominente boegbeeld van de inkomstenbelasting, door de instrumentele inzet wordt uitgehold. Voor ondernemers geldt dat fiscale stimuleringsmaatregelen vaak onvoldoende effectief zijn en het belastingstelsel alleen maar ingewikkelder maken. Dat geldt zeker in crisistijd, omdat de bestaande faciliteiten slecht zijn afgestemd op verliessituaties. Beter is het in de ondernemingssfeer te werken aan het herstel van een globaal evenwicht tussen mkb-ondernemingen, ongeacht hun rechtsvorm. In het *Belastingplan 2013* is van een hervormend en vereenvoudigend fiscaal beleid nog nauwelijks sprake. Het fiscaal actieplan blijft in de parkeerstand staan en voor zover er al voorzichtige stappen in het bezuinigingsprogramma worden gezet, is het louter een kwestie van geld bij elkaar sprokkelen. Een overtuigende visie ontbreekt. Het kabinet wacht op het eindrapport van de commissie-Van Dijkhuizen. Van deze commissie wordt verwacht dat ze met voorstellen voor een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel komt, dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van ons land. In feite is dit een herhaling van zetten; de commissie-Van Weeghel (2010) deed eerder al zulke voorstellen. En zo boemelt ons fiscaal beleid van commissie naar commissie. Het zou veruit de voorkeur verdienen, wanneer het tweede kabinet-Rutte zelf alsnog met een inspirerende visie kwam.

Literatuur

- Arendonk, H.P.A.M. van, J.J.M. Jansen, en L.G.M. Stevens (2010), *Wetgevingskunsten. Vriendenbundel Jan Kees Bartel, de fiscale kunstenaar*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Bettendorf, Leon, en Albert van der Horst (2011), Voorstel Europese winstbelasting pakt nadelig uit voor Nederland, *Me Judice*, jaargang 4, 29 maart
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012), *De effecten van het huurbeleid en de verhuurderheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector*, bijlage bij een brief aan de minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 20 november 2012 (zie: <http://www.rijks-overheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten>)
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: zonder uitgever
- Hofstra, H.J. (1971), De kern van de zaak, *Weekblad fiscaal recht*, **100**(5046), 525-533
- Hofstra, H.J. (1979), Over belastingbeginselen, *Weekblad fiscaal recht*, **108**(5427), 1213-1230
- Hofstra, H.J. (1992), *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, zevende druk, Deventer: Kluwer
- Kam, C.A. de, en F.G. van Herwaarden (1989), *De prijs van de beschaving. Over de belastingen van Nederland: zoals ze zijn en zoals ze kunnen zijn*, Schoonhoven: Academic Service
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2006), Vlaktaks: lessen voor politici, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 121-138
- Streek, J.L. van de (2012), Proefballonnen voor de toekomst van de vennootschapsbelasting, *Weekblad fiscaal recht*, **142**(6944), 329-339
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: zonder uitgever
- Tempel, A.J. van den (1971), Hofstra's inleiding, *Weekblad fiscaal recht*, **100**(5021), 2-12
- Tempel, A.J. van den (1979), Het einde van belasting-beginselen, *Weekblad fiscaal recht*, **108**(5411), 697-706
- Tweede Kamer (2011-2012), *Leren van subsidie-evaluaties. Brief van de Algemene Rekenkamer en rapport*, 33 034, nr. 1-2

De strafrechtsketen: ondoelmatigheid onbekend

C.J. Wiebrens

10.1 Inleiding

‘Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Burgers moeten zich veilig kunnen voelen op straten en in wijken. Politie en justitie moeten daadkrachtig en gezaghebbend kunnen optreden tegen overlast, intimidatie, agressie, overvallen, inbraken en geweld’, aldus de aanhef van de paragraaf *Veiligheid en Justitie* in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. Bijna overeenkomstige, geharnaste zinsneden zijn te vinden in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I. Het kabinet-Rutte II mag dan een andere politieke signatuur hebben, wanneer het gaat over de bestrijding van de criminaliteit is de toonzetting nauwelijks anders. Het regeerakkoord legt de nadruk op verruiming van het instrumentarium,¹ intenties² en een intensievere dan wel hardere aanpak van delicten zoals mensenhandel, cybercrime en drugstoerisme. De georganiseerde misdaad wordt geïdentificeerd als doelgroep die speciale aandacht behoeft.

Uitvoering van deze plannen moet plaatsvinden met een krappere budget. Als uitvloeisel van het *Begrotingsakkoord 2013* is het budget van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor dit jaar met 182 mln euro verlaagd. Dit bedrag is opgebouwd uit een algemene taakstelling van 105 mln euro en in aanvulling daarop onder andere een korting op het politiebudget van 30 mln euro. Tot 2017 stijgt de beoogde bijdrage van VenJ aan de tekortverbeterende maatregelen van het kabinet van 182 mln tot bijna een kwart miljard euro. Andere beleidsmatige mutaties resulteren blijkens de begroting voor dit jaar per saldo in een tegenvaller van 32 mln euro, die het begrotingssaldo belast en oploopt tot circa 50 mln euro in 2017.³

Het regeerakkoord *Bruggen slaan* voegt hier de volgende budgettaire ingrepen aan toe. Het Ministerie van VenJ (exclusief politie) draagt in 2017 voor nog eens een kwart miljard euro bij aan de algemene bezuinigingstaakstelling voor de rijksdienst. Voor de politie is dat jaar daarentegen 105 mln euro extra beschikbaar. Voor deze intensivering is dekking gevonden door uit te gaan van een doelmatiger functionerende strafrechtsketen (60 mln euro) en heroverweging van de taken van de AIVD (45 mln euro).^{4 5}

De voor intensivering van het veiligheidsbeleid beschikbaar gestelde 105 mln euro is bestemd voor de nationale politie en, in de woorden van het regeerakkoord: ‘dat maakt meer blauw op straat en meer capaciteit voor opsporing mogelijk’. Of in de toekomst sprake zal zijn van meer blauw op straat is echter niet zeker. Met een bedrag van 105 mln euro kan het blauw

1 Zoals extra bevoegdheden voor lokale toezichthouders en handhavers, en het direct doorgeven van camerabeelden van publieke en private toezichthouders naar de meldkamers van de politie.

2 Bijvoorbeeld ten aanzien van minimumstrafreizen bij meerdadse samenloop van delicten.

3 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 22.

4 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 40 en p. 42.

5 AIVD = Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

op straat met in beginsel iets meer dan duizend politiemensen toenemen.⁶ Voor de korte termijn is het de vraag of die ruim duizend politiemensen méér kunnen worden binnengehaald. De werving verloopt nu al niet altijd naar wens.⁷ Voor de wat langere termijn is het de vraag of met duizend voltijdeenheden extra de politiesterkte ook op peil gehouden kan worden. Met een operationele sterkte, die volgens het *Jaarverslag Nederlandse politie 2011* voor meer dan een kwart uit 50-plussers bestaat, zal de vervangingsvraag in de nabije toekomst groter zijn dan nu nog het geval is. De vergrijzing treft ook de lagere schalen, die vooral door politiemensen in de basispolitiezorg bezet worden.⁸ Dit terwijl met de huidige demografische ontwikkeling de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt zal afnemen. Om de te verwachten uitstroom van 50-plussers te ondervangen zal de politie, evenals de private sector en andere werkgevers uit de collectieve sector, bij de vervulling van vacatures moeten vissen in een minder volle vijver. Niet geheel ondenkbaar is, dat beleidsmakers zich de komende jaren zullen moeten buigen over de vraag hoe met minder blauw de veiligheid op straat toch kan worden gewaarborgd.

De vraag is ook hoe op termijn de intensivering voor de politie van 105 mln euro zich gaat verhouden tot een andere afspraak. In het onderhandelaarsakkoord van de minister van VenJ en de bonden staat vermeld dat werknemers met onvermijdelijk verzwarende werkomstandigheden het salarisniveau overeenkomstig het maximum van de naasthogere schaal kunnen bereiken.⁹ Die afspraak vergt een toevoeging aan het politiebudget van 41 mln euro.¹⁰ De financiering daarvan kan lastig worden met de in het regeerakkoord vastgelegde nullijn voor het overheidspersoneel (in 2012 en 2013) en de al genoemde bijdrage van de politie van 30 mln euro aan de taakstelling van 182 mln euro uit het *Begrotingsakkoord 2013*.

Heroverweging van de taken van de AIVD moet leiden tot 45 mln euro minder uitgaven van deze dienst. In de strafrechtsketen worden efficiëntiewinsten bereikbaar geacht door een betere aansluiting van te onderscheiden schakels in de keten, zoals de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak en instanties als de jeugdzorg. Enkele hindernissen op de weg naar grotere doelmatigheid in de strafrechtsketen komen hierna aan de orde.

10.2 Prestaties in de strafrechtsketen

Het regeerakkoord bevat een opsomming van bijzondere aandachtspunten ten aanzien van de strafrechtsketen, zoals innovatie, intensivering van opsporing en berechting van jeugd-criminaliteit, en de verkorting van doorlooptijden. Een doelmatiger functionerende strafrecht-sketen wordt eveneens genoemd. Nieuw is dit streven niet. Daarvan was al sprake in de reactie van het kabinet-Rutte I op het rapport van de Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtsketen*.¹¹

6 Het ministerie van VenJ hanteert een bedrag van € 100.000 voor een operationele voltijdeenheid. Dat is de integrale kostprijs. Hij omvat de personele en materiële lasten en de kosten van de Politieacademie. De totale sterkte van de politie bedroeg in 2011 63.235 voltijdeenheden. Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), p. 31.

7 Politieonderwijsraad (2011), p. 5.; zie ook de brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 1 september 2011.

8 De Vries *et al.* (2005), p. 5.

9 Zie p. 5. van het onderhandelaarsakkoord 2012-2014 (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/04/onderhandelaarsakkoord-arbeidsvoorwaarden-sector-politie-2012-2014.html).

10 Zie p. 10 van de uitvoeringscirculaire akkoord arbeidsvoorwaarden politie 2012-2014. (www.rijks-overheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2012/07/20/uitvoeringscirculaire-2012.html).

11 Tweede Kamer (2011-2012).

Destijds onder woorden gebrachte beleidsinitiatieven behelsden verbetering van de informatievoorziening en extra aandacht voor perverse prikkels, die voortkomen uit de bekostigings-systeem van de verschillende onderdelen van de keten. En verwijzend naar de toen nog te behandelen nieuwe Politiewet gaf de minister aan dat hij van mening was 'dat hij ten gevolge van het instellen van landelijk bestuur bij de rechtspraak, OM en binnenkort ook de politie beter in staat is de noodzaak tot heldere besturing op de samenhang in de keten vorm te geven'.¹²

De nieuwe Politiewet werd behandeld en aanvaard door het parlement in de zomer van 2012. Bij deze operatie is het aantal politieregio's teruggebracht van 25 tot tien en krijgt de minister van Veiligheid en Justitie de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de politieorganisatie. Eveneens in de zomer van 2012 neemt de Kamer de Wet herziening gerechtelijke kaart aan. Zo wil het kabinet-Rutte I het aantal werkgebieden van het openbaar ministerie en de rechtbanken terugbrengen van negentien naar tien, die samenvallen met de politieregio's. Zowel de nieuwe Politiewet als de Wet herziening gerechtelijke kaart waren aangekondigd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I. Bij de behandeling in de Eerste Kamer brengt de aanvaarding van de motie-Beuving alsnog een wijziging in de bouwtekening aan, waarmee het aantal arrondissementen van het openbaar ministerie (OM) en de rechtspraak op elf in plaats van tien komt.¹³ Vanaf 2013 valt in negen gebieden de regionale indeling van politie, OM en rechtbanken samen; in twee arrondissementen en één politieregio zal de organisatorische hoofdpijn vermoedelijk nog wat zwaarder zijn dan in deze negen regio's.¹⁴ Met de nieuwe Politiewet krijgt de politie een landelijk bestuur; het OM en de rechtspraak kenden dat al na reorganisaties rond de eeuwwisseling.¹⁵

Met schaalvergroting, een meer op deze tijd toegesneden indeling – de oude gerechtelijke indeling was een erfenis van de Franse tijd – en landelijke besturen voor politie, OM en rechtspraak kan worden gewerkt aan verbetering van de strafrechtsketen: de organisaties, die in samenwerking de rechtshandhaving verzorgen, van opsporing, vervolging en berechting tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.

In het bedoelde rapport van de Algemene Rekenkamer worden de in- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven over een jaar onderzocht. Het onderzoek richt zich niet zozeer op de kwantiteit van de in- en uitstroom, als wel op de kwaliteit. In de conclusies valt te lezen dat 'de capaciteit (van de strafrechtsketen) niet optimaal benut wordt. Er zijn zaken die volgens de regels opgevolgd hadden moeten worden, maar geen opvolging krijgen' en 'er zijn ook zaken, die wel opgevolgd worden, maar de strafrechtsketen op een eerder of later moment hadden moeten verlaten of verjaren. De vraag naar de omvang van de ongewenste uitstroom uit de strafrechtsketen kunnen we niet beantwoorden, omdat daarover nauwelijks kwantitatieve informatie voorhanden is'.¹⁶

12 Tweede Kamer (2011-2012), p. 32.

13 Eerste Kamer (2011-2012).

14 De nieuwe politieregio Oost-Nederland werkt vanaf 2013 samen met twee arrondissementen, elders geldt een één-op-één verhouding. Zie: Berghuis en Wiebrens (2013).

15 Respectievelijk het College van Procureurs-generaal (OM) en Raad voor de Rechtspraak (rechtbanken).

16 Tweede Kamer (2011-2012), p. 9.

De strafrechtssketen is een apart fenomeen in de collectieve sector. Onderzoek naar productiviteit en doelmatigheid in deze sector richt zich veelal op één enkele organisatie (de politie, het primair onderwijs, enzovoort).¹⁷ De ingezette middelen van één organisatie worden gerelateerd aan de productie van die organisatie, voor de productie en inzet van middelen relevant gedrag van andere organisaties wordt veelal niet in de analyse betrokken. In de strafrechtssketen zijn organisaties deels afhankelijk van andere organisaties in die keten. Hun productiviteit en doelmatigheid wordt daarmee in meer of mindere mate en direct of indirect beïnvloed door het handelen van die andere organisaties. Zo levert de politie zaken aan het OM, dat deze weer verder behandelt en als 'OM-product' aan de rechtspraak levert. De productie van de politie is daardoor relevant voor het productievolume van het OM; de productie van het OM bepaalt deels de werkhoeveelheid van de rechtspraak.

Niet alleen de omvang van de 'output' van een ketenorganisatie is relevant voor de doelmatigheid van een volgende schakel in de keten, ook de kwaliteit van die output is van belang. Onvoldoende kwaliteit van aan anderen geleverde productie leidt tot extra, onnodige inzet van middelen. Kwalitatief onvoldoende 'input' kan niet meteen in behandeling worden genomen, maar gaat – na beoordeling in de ontvangende organisatie – retour naar de aanleverende organisatie voor herstelwerkzaamheden (*rework*) en moet na tweede inzending opnieuw worden beoordeeld, alvorens die input verder kan worden verwerkt. De zogeheten retourstromen – waarvan de omvang onbekend is – leiden voorts tot administratieve complicaties (en extra werk). Kwalitatieve tekortkomingen kunnen ook tot gevolg hebben, zoals de Algemene Rekenkamer opmerkt, dat kwalitatief gebrekkige zaken – waarvan verdere afhandeling vanuit maatschappelijk perspectief gewenst is – uit de keten verdwijnen. Het verkeer in de keten verloopt dus allesbehalve foutloos. Minder fouten in de keten betekent minder onnodig werk, dat wil zeggen een meer doelmatige inzet van middelen.

10.3 Schakels in de strafrechtssketen

De strafrechtssketen bestaat uit een groot aantal justitiële en niet-justitiële organisaties, die samen een 'justitieel product' maken: een boete, een vonnis, de uitvoering van opgelegde straf, enzovoort. Elke afzonderlijke organisatie is bevoegd tot en gespecialiseerd op een onderdeel van dat werkproces. Afbeeldingen van de keten en de werkstromen daarbinnen ogen als grafische hoogstandjes. Eenvoudigheidshalve blijft de presentatie hier beperkt tot de weergave van twee kolommen: een verticale en een horizontale bedrijfskolom. In de verticale bedrijfskolom vormt de output van een eerder onderdeel (een schakel in het ketenjargon) de input van een volgende schakel. Politie, OM, rechtspraak en de organisaties die bij de tenuitvoerlegging van sancties zijn betrokken (de executie) vormen daar de belangrijkste onderdelen. In de horizontale bedrijfskolom werken politie en OM samen met organisaties als de jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, bestuur en anderen teneinde tot een gezamenlijk product te komen dat op enig moment in de verticale (bedrijfs)kolom wordt binnengebracht. Zie figuur 10.1.

17 Het Sociaal en Cultureel Planbureau, pionier op dit gebied, publiceert sinds de jaren tachtig onderzoek over de doelmatigheid van de kwartaire sector. Het meest recente rapport *Waar voor ons geld?* verscheen in 2012. Zie: Kuhry en De Kam (2012).

Figuur 10.1 De strafrechtsketen



Van beneden naar boven ziet het proces in de keten er als volgt uit:

- Er worden misdrijven gepleegd, waarvan burgers aangifte doen bij de politie; dan wel de politie constateert uit eigen waarneming misdrijven (bijvoorbeeld dronken rijden). Bij de politie vindt selectie plaats: er worden zaken in behandeling genomen en zaken worden niet in behandeling genomen.
- Bij zaken, die in behandeling worden genomen, wordt opsporingsonderzoek verricht en indien verdachten worden aangehouden, wordt een proces-verbaal (PV) opgesteld dat naar het openbaar ministerie wordt gezonden. In behandeling genomen zaken, die geen concreet resultaat opleveren, worden opgelegd (de zogenoemde plankzaken). Voor een aantal lichte misdrijven kan de politie zelf een sanctie opleggen (de zogenoemde politie-transactie), minderjarige verdachten van een licht misdrijf kunnen worden overgedragen aan HALT voor het uitvoeren van een taakstraf.
- Het OM neemt de zaak van de politie in ontvangst en kan besluiten tot een sepot (geen verdere vervolging), een OM-transactie in de vorm van een boete of taakstraf of het voor de rechter brengen van de zaak (dagvaarden).
- Na overdracht van de zaak aan de rechter kan deze in zijn vonnis tot een sanctie (boete, celstraf, werkstraf) besluiten, of tot vrijspraak concluderen.

Het traject van de executie is tamelijk complex: behalve de rechtbanken is daarbij het OM betrokken – het vonnis van de rechter gaat terug naar het OM om de uitvoering in gang te zetten – en organisaties als het Centraal Justitieel Incassobureau, de sector gevangeniswezen, de sector Justitiële Inrichtingen, de reclassering (voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen), de Raad voor de Kinderbescherming en HALT (vanwege taakstraffen voor minderjarigen). Gelet op de beschikbare ruimte en om de behandeling zo eenvoudig mogelijk te houden, blijft de tenuitvoerlegging van sancties hier buiten beschouwing.

Het proces in de keten bestaat dus uit be- en afhandeling van zaken binnen een schakel van de keten en de overdracht daarvan naar een volgende schakel.¹⁸ Elke schakel voegt informatie toe aan een zaak, beslissingen worden mede op grond van door eerdere schakels verstrekte informatie genomen. In het ideale geval verloopt het proces in de keten zodanig dat:

- alleen die zaken in behandeling worden genomen waaraan de organisatie met haar activiteiten ‘waarde’ (informatie) kan toevoegen. Met andere woorden, er moet selectie ‘aan de deur’ plaatsvinden om te voorkomen dat capaciteit wordt ingezet op zaken, waarbij geen resultaat in de opsporing, vervolging of berechting kan worden behaald;
- de overdracht van zaken van de ene schakel van de keten naar de andere schakel in één keer goed is; zij bevat alle voor een volgende schakel benodigde informatie. Wanneer dat niet het geval is, moeten zaken worden teruggezonden naar de eerdere schakel voor herstelwerkzaamheden (*rework*) of worden zaken niet verder behandeld (geseponeerd).

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werd bij de politie begonnen met ‘selectie aan de deur’ ofwel *case screening*. Dit hield in dat niet elke bij de politie binnengekomen zaak zonder meer in behandeling werd genomen. Bij de screening werden twee criteria gehanteerd. Het eerste (‘de zaak moet opgelost worden’) verwijst naar de maatschappelijke ernst, het tweede naar de (ingeschatte) mogelijkheid een verdachte te vinden (‘de zaak kan opgelost worden’). Bij toepassing van het laatstgenoemde criterium werd bekeken of bij een zaak aan het begin voldoende opsporingsindicaties (een signalement, een kenteken, enzovoort) aanwezig zijn. Daarmee beoogden de politieautoriteiten tot een meer gerichte inzet van recherchecapaciteit te komen en inzet op zaken die niet of weinig kansrijk zijn te voorkomen.¹⁹

In de jaren negentig werd bij het OM begonnen met een ‘selectie voor de poort’. Aanleiding daartoe was onder meer de (politieke) druk vanwege gesignaleerde ‘vormfouten’ waardoor strafzaken mislukten. Een deel van de vormfouten bestond uit sepots: zaken, die waren aangeleverd door de politie, maar waar het OM geen vervolging op kon doen volgen omdat de in het proces-verbaal vermelde bewijsvoering niet helemaal volledig was of omdat het proces-verbaal niet geheel voldeed aan formele criteria (bijvoorbeeld ontbrekende of niet correcte NAW-gegevens²⁰). Dat probleem deed zich niet overal in dezelfde mate voor, tussen sepotpercentages van arrondissementen (en dus politieregio’s) bestonden verschillen. De selectie voor de poort bestond (en bestaat nog) daaruit dat werknemers van het OM, zogenoemde ‘parketsecretarissen op locatie’, processen-verbaal van de politie controleren op volledigheid voordat ze worden inge-

18 Gemakshalve wordt hier de term ‘zaak’ gebruikt, de inhoud ervan verschilt binnen de keten waardoor er met verschillende eenheden wordt geteld. Voor de politie is een zaak een misdrijf met één of meer verdachten, voor het OM is een zaak een persoon, die van één of meer misdrijven wordt verdacht. Bijvoorbeeld: één misdrijf met twee verdachten geldt bij de politie als één eenheid (één proces-verbaal), bij het OM worden dan twee zaken (*i.e.* twee verdachten) geregistreerd.

19 Wiebrens (2002), p. 126; De Poot *et al.* (2007), p. 844.

20 Naam, adres, woonplaats.

schreven bij het OM; onvolledige processen-verbaal gaan retour voor herstel. Behalve (extra) inzet van het OM vergde dit ook de bereidheid van korpsen de noodzakelijke herstelwerkzaamheden te verrichten of scherpere kwaliteitscontroles binnen de eigen organisatie uit te voeren. De hoofden van de arrondissementen moesten, niet altijd met onmiddellijk succes, die bereidheid bewerkstelligen bij de korpsen.

De zaakoverdracht van OM naar de rechtspraak verloopt evenmin altijd feilloos. De overdracht bestaat uit een dossier, dat niet alleen een adequate weergave van de zaak moet bevatten, maar ook aan formele eisen moet voldoen. Indien het dossier naar de mening van de rechter onvoldoende is voor een zitting, wordt de zaak aangehouden (en uitgesteld tot een nader te bepalen zittingsdatum). De Rekenkamer constateert in haar rapport dat in soms wel de helft van de gevallen zaken worden aangehouden door afstemmingsproblemen tussen OM en rechtspraak en het ontbreken van stukken. Voor de rechtspraak waar vanwege de bekostiging afspraken worden gemaakt over het productievolume (de aantallen vonnissen) betekenen aanhoudingen dat geplande zittingen niet kunnen worden ingevuld.

Onvolledige of niet juiste informatie in de overdrachten van politie naar OM en van OM naar de rechtspraak (en die tussen andere organisaties in de keten) leiden tot onnodig werk (*re-work*) en retourstromen. Zaken gaan terug van het OM naar de politie of van de rechtspraak naar het OM, worden hersteld of aangevuld en weer in de reguliere zaakstroom ondergebracht. Dat het gebeurt is bekend in de keten, in welke mate is minder bekend. Over de omvang van de retourstromen zijn, zoals de Rekenkamer opmerkt, nauwelijks gegevens beschikbaar.²¹

Onjuiste selectie en problemen met overdrachten van zaken zijn geen recente fenomenen. *Case screening*, selectie aan de deur, werd voor het eerst opgepakt in het Bedrijfskundig Onderzoek Recherche.²² Vlak voor de eeuwwisseling werd een betere overdracht naar het OM deel van het ABRIO-project,²³ dat volgde op het in 1996 gestarte verwante project Accacia. Het belang van een goede selectie aan de deur werd in 2003 onder de aandacht gebracht met een door het College van procureurs-generaal uitgevaardigde richtlijn.²⁴ Ook het onderwerp aanhouding van zaken als gevolg van onvolledige overdrachten van het OM aan de rechtspraak is een met regelmaat terugkerend onderwerp van overleg tussen beide organisaties. Verbeteren van het ketenproces op onderdelen ervan of bij één of enkele organisaties is ook een vast onderdeel van de departementale agenda.

Samenwerking binnen horizontale bedrijfskolommen vloeit voort uit een toenemende behoefte aan specialistische kennis en informatie, die niet bij de politie en het OM aanwezig zijn of vanwege regelgeving niet mogen zijn.²⁵ Ook wordt nu bij de misdaadbestrijding, behalve het strafrecht, meer ingezet op bestuursrechtelijke maatregelen.²⁶ Veranderde visies op straf en het slachtoffer hebben eveneens geleid tot meer horizontale samenwerking. De idee van een 'kale straf' is voor een deel verlaten. Daarvoor in de plaats is de interventie 'op maat' gekomen, dat wil zeggen een strafrechtelijke sanctie in samenhang met een andere interventie (een leerstraf, een training, een behandeling, enzovoort), die is gericht op het voorkomen of verminde-

21 Tweede Kamer (2011-2012), p. 28.

22 Stuurgroep Bedrijfskundig Onderzoek Recherche (1992).

23 Pattijn (2002).

24 Zie *Aanwijzing voor de opsporing* in de Staatscourant van 27 februari 2003, nummer 41, p. 10.

25 Bijvoorbeeld het Nederlands Forensisch Instituut en bij de politie en OM ondergebrachte expertisecentra. Vanwege onder meer fraudebestrijding wordt samengewerkt met banken, verzekeringsmaatschappijen en de Belastingdienst.

26 Zoals het intrekken van vergunningen en toepassen van straatverboden.

ren van recidive. De idee van een sanctie 'op maat' is met name leidend bij de aanpak van veelplegers en minderjarige verdachten. Vanuit het motief van zorg voor en de juiste bejegening van het slachtoffer zijn rond delicten als huiselijk geweld, zedenzaken, seksueel misbruik van minderjarigen en discriminatie horizontale verbanden tussen de politie en andere organisaties in het leven geroepen. In die horizontale verbanden hebben behalve de politie en het OM organisaties als de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg, de reclassering, HALT, slachtofferhulp, woningbouwcorporaties, leerplichtambtenaren en gemeenten een plaats. De inzet in die horizontale verbanden bestaat voornamelijk uit overleg en het vergaren en overdragen van informatie die nodig is voor het bepalen van de interventie op maat. De te verzamelen informatie is justitieel (vanwege de opsporing) en niet-justitieel van aard. Met het oog op de (eventueel) te nemen interventie op maat moet informatie over de persoon, omstandigheden en achtergrond van de verdachte en/of het slachtoffer worden verzameld. Zo maakt de politie na aanhouding van een minderjarige verdachte een zogenoemd LOF (landelijk overdrachtsformulier) op met gegevens over de achtergrond van de verdachte (de situatie thuis, op school, eerdere contacten met de politie, en dergelijke). Bij huiselijk geweld dient de politie een checklist in te vullen met onder meer gegevens over de relaties van betrokkenen, alcoholgebruik, mogelijke financiële problemen en de mate van angst bij het slachtoffer voor herhaling van het geweld.²⁷ Die informatie gaat door naar andere organisaties, die bij de gevalshandeling zijn betrokken. Mede op grond van die door de politie verstrekte 'achtergrondinformatie' voeren die organisaties verdere onderzoeken uit en stellen ze rapportages op.²⁸

Met horizontale samenwerking neemt het aantal stappen en overdrachten in het productieproces toe; afstemming en logistiek worden meer gecompliceerd. De horizontale ketens hebben in de loop van de tijd een eigen benaming gekregen. Men spreekt van de jeugdstrafrecht-keten, de fraudeketen, de veelplegersketen, enzovoort. Elke keten heeft behalve vertegenwoordigers van politie en OM eigen organisaties en overleggen.

Graadmeters en doelen

Doelstellingen voor de afzonderlijke ketenorganisaties worden landelijk geformuleerd, en ook op regionaal en lokaal niveau. De op verschillende niveaus geformuleerde doelstellingen kunnen overeenstemmen, maar ook verschillen of onderling tegenstrijdig zijn.²⁹ De doelen betreffen de gewenste omvang van de productie en veelal in kwantitatieve termen verwoorde beleidsprioriteiten. Bekend zijn de prestatieafspraken van de politie, waarbij voor de 25 regiokorpsen afzonderlijk te realiseren aantallen processen-verbaal en bekeuringen (de zogenoemde bonnenquota) zijn aangegeven. Aan het realiseren van de prestatieafpraak was een financiële beloning verbonden. Afspraken over productie met ketenorganisaties worden ook neergelegd in zogenoemde managementcontracten: door de landelijke organisatie met hún directoraat op het moederdepartement overeengekomen (en soms naar type product gespecificeerde) overeenkomsten aangaande aantallen te realiseren zaken of verrichtingen. Zo wordt in de bekostiging van de rechtspraak plaats ingeruimd voor met het departement overeengekomen aantallen producten, dat wil zeggen zaken, die zijn geëindigd in een vonnis. Aan het niet realiseren van productiedoelstellingen kunnen direct of indirect financiële consequenties verbonden zijn.

27 Naar schatting van Andersson Elffers Felix (AEF) neemt dit meer dan een dagdeel in beslag.

28 Zo voert de Raad voor de Kinderbescherming zogenoemde BARO's (basisonderzoeken) uit bij minderjarige verdachten. In 2011 betrof dat twee derde van het aantal jeugdige verdachten (30.000). Wanneer er volgens het BARO meer aan de hand blijkt te zijn, volgt een uitgebreid strafonderzoek.

29 Kuyvenhoven (2010), p. 30.

Direct wanneer aan het realiseren van de doelstelling een financiële bonus is verbonden, indirect wanneer in een volgende beheers- en beleidscyclus bij de toekenning van middelen de in het verleden gemaakte productie een rol speelt.

De doorlooptijd – de tijd tussen het begin van een zaak (de aanhouding van een verdachte) en de definitieve afhandeling ervan – wordt opgevat als graadmeter voor het functioneren van de keten als geheel. Lange doorlooptijden worden als negatief beschouwd, verkorting van de doorlooptijd als positief. Kortere doorlooptijden betekenen een snellere reactie op strafbaar gedrag. Zo is voor daders duidelijk dat normschendingen niet worden geaccepteerd. Motief voor het verkorten van doorlooptijden is ook dat slachtoffers en burgers een goede en tijdige afhandeling verwachten.

Politieke commotie was indertijd aanleiding tot normering van doorlooptijden voor jeugdzaken. Uit een in 2000 uitgevoerd onderzoek kwam naar voren dat doorlooptijden voor jeugdzaken dramatisch lang waren.³⁰ De Kamerleden Halsema en Kalsbeek dienden daarop een motie in waarin zij aandrongen op verkorting van de doorlooptijden. De Kamer gaf aan op korte termijn een plan van aanpak voor de doorlooptijden te willen zien. Sinds 2001 zijn vanuit het departement doorlooptijden voor de jeugdstrafrechtshetketen van kracht³¹ en wordt daarover gerapporteerd aan de Kamer. De gehele doorlooptijd is genormeerd op 180 dagen, het doorlooptraject is vervolgens opgeknipt en genormeerd voor de afzonderlijke schakels (bijvoorbeeld: de politie moet x procent van de jeugdzaken binnen y dagen aan het OM leveren; de kindbescherming moet x procent van de rapporten binnen y dagen gereed hebben). De afzonderlijke schakels in de keten zijn verantwoordelijk voor en worden aangesproken op hún onderdeel van de gehele doorlooptijd.

Er is tot op heden geen formele norm voor doorlooptijden van zaken van meerderjarigen. Uitgangspunt is hier dat zaken binnen een redelijke termijn moeten worden afgedaan. Het feit dat de rechter in zijn vonnis de duur van de behandelingstermijn kan laten meewegen legt druk op de doorlooptijd.³² Doorlooptijden zijn een punt van aandacht in de planning & controlcyclus van OM en rechtspraak. In het verleden zijn door verschillende kabinetten diverse veranderingen in de keten ingevoerd om het afdoeningsproces te versnellen. Die veranderingen bestaan veelal uit het verkleinen van het aantal stappen in het productieproces.³³ Verkorting van de doorlooptijden stond op de agenda van het kabinet-Rutte I en staat met de in het programma *Versterking prestaties in de strafrechtshetketen* geformuleerde doelen eveneens op de agenda van het kabinet-Rutte II.³⁴ De ambitie is de afdoening van eenvoudige strafzaken terug te brengen van acht à negen maanden naar één maand.

30 Van Dijk, Van Soomeren en Partners (2000).

31 Bekend als de Kalsbeeknormen.

32 Artikel 6 van het Europees verdrag voor bescherming van de rechten van de mens, dat ingaat op de voorwaarden van een eerlijk proces, spreekt ook van een redelijke termijn.

33 Te noemen zijn de AU-afdoening (aanhouden en uitreiken) en de OM-transactie. Met de AU-afdoening wordt (bij een aantal misdrijven) aan de verdachte op het politiebureau door de parketsecretaris een dagvaarding uitgereikt, bij betalen van een transactie wordt de dagvaarding ingetrokken. Met de OM-transactie (2008) is een aantal bevoegdheden van de rechter aan de officier overgedragen. Meest recent is de invoering van ZSM (zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk) waar bij de afhandeling van nieuwe zaken politie en OM niet volgtijdelijk maar gelijktijdig gaan werken.

34 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011); Tweede Kamer (2012-2013a), p. 9.

10.4 Spelregels en prikkels in de strafrechtsketen

Overdracht van kwalitatief onvoldoende zaken en onjuiste selectie van zaken leiden tot onnodig extra werk en zorgen ervoor dat niet altijd de ‘juiste’ zaken in behandeling worden genomen. Dit onderdeel gaat in op het ‘waarom’ ketenorganisaties zo handelen. Relevant zijn de context waarbinnen organisaties in de keten opereren en spelregels om ‘foutief’, vanuit ketenperspectief ondoelmatig gedrag te onderkennen en te corrigeren. Daarna krijgen de prikkels aandacht die zijn gericht op de schakels in de keten. Tot slot komt de werkvloer, de plaats waar ‘fouten’ worden gemaakt, aan bod.

Sturing in de keten

De afzonderlijke ketenorganisaties maken deel uit van verschillende stelsels: het geheel van regelingen inzake bekostiging, formatie, regio-indeling, privacyregels, planning en control, toezicht en sturing. De bestuursstructuur kent verschillen: van een piramidale organisatie met een hoofdbureau en regionale vestigingen tot koepelorganisaties met regionale vestigingen, waarvan het landelijke bestuur de contacten met het departement onderhoudt. De aanwezigheid van een landelijk bestuur of hoofdbureau wil overigens niet altijd zeggen dat de regio-organisaties als buitendienst van het hoofdkantoor zijn te beschouwen.

De organisaties zijn, met uitzondering van het OM, niet enkel in de strafrechtsketen actief. Zij hebben verschillende taken waarover zij hun capaciteit moeten verdelen: de politie heeft naast de opsporing de noodhulp en handhaving van de openbare orde als taak, de rechtspraak behandelt behalve strafrechtelijke zaken ook bestuurs- en civielrechtelijke zaken, de kinderscherming en jeugdzorg werken zowel binnen het civielrechtelijk als het strafrechtelijk circuit.

Met inachtneming van de eigen kaders werken ketenorganisaties samen in de strafrechtsketen. Wet- en regelgeving bieden het kader daarvoor, de vormgeving en invulling van de samenwerking is aan de ketenorganisaties zelf. Er is daarbij geen landelijke, centrale regie, afstemming op wat genoemd wordt het strategisch niveau vindt plaats in de regio's, de arrondissementale gebieden. Belangrijkste organen daar zijn (tot 2013) negentien Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB's) waar vertegenwoordigers van onder andere politie, OM, rechtspraak, het (lokaal) bestuur en reclassering elkaar treffen en besluiten worden genomen over de inrichting van de arrondissementale keten, samenwerking en informatie-uitwisseling. Voor de naleving van daar gemaakte afspraken gaan partijen uit van overreding en overleg. Afdwingbare regels ten aanzien van niet-naleving zijn in de constellatie van de AJB's moeilijk te maken, zo niet ondenkbaar. Onder de AJB's kunnen andere beraden opereren, die zich richten op de bewaking van specifieke onderdelen van de keten (zoals de jeugdstrafrechtsketen, de veelplegersketen, de executieketen, enzovoort). AJB's worden geacht over problemen die zich op de lagere niveaus van de ketenorganisaties voordoen de knoop door te hakken.

Corrigeren van uit ketenperspectief ondoelmatig gedrag (verkeerde selectie van zaken of onvolledige overdrachten) is lastig. Ten eerste moeten ondoelmatigheden worden onderkend. Gegevens over de stroom zaken door de gehele arrondissementale keten of van de stroom zaken tussen opeenvolgende ketenpartners beperken zich tot de buitenkant: de input en de output. Voor monitoring in de zin van het volgen van het gedrag van een (voor de eigen productie) relevante ketenpartner, zijn partijen afhankelijk van de informatie die de andere ketenpartners willen verstrekken.³⁵ Ten tweede moet het probleem aangekaart worden. Dat kan in het ketenoverleg waar het probleem dan als een ketenprobleem en niet als een probleem tussen twee

35 De Vries (2001), p. 43.

partijen moet worden gezien. Met overreding en overleg kan de ene partner proberen het gedrag van de ondoelmatige partner te corrigeren. Het probleem kan ook in bilateraal overleg ter tafel komen en via overleg en overreding tot een oplossing worden gebracht. Belangrijk is dan dat partijen het probleem (van onvolledige overdrachten) als een ketenprobleem ervaren en niet als een probleem 'van de ander'. Deelname aan de keten vraagt dus van de ketenpartners het vermogen over de grenzen van de eigen organisatie heen te springen en, wanneer het functioneren van de eigen organisatie ter discussie komt, dit binnen de eigen organisatie terug te koppelen. In dat geval moet men kiezen tussen loyaliteit aan de keten en aan de eigen achterban.

Management en prikkels

Het organiseren en faciliteren van de werkzaamheden binnen een ketenorganisatie hoort tot de taken en verantwoordelijkheid van 'het management' van de (regio-)organisatie. Dat moet aan verschillende verwachtingen voldoen. Ten eerste heeft de regio-organisatie te maken met landelijke, regionale en lokale beleidsprioriteiten. Ten tweede zijn er streefgetallen voor de productie, uitgedrukt in aantallen zaken of handelingen (als rapportages en behandelingen). Ook aan prioriteiten kunnen streefcijfers zijn verbonden (bijvoorbeeld x procent geweldszaken meer afhandelen). Landelijke prestatieafspraken, managementcontracten en dergelijke kunnen binnen de (regionale) organisatie verder worden vertaald in streefcijfers voor afdelingen en individuele medewerkers. Ten derde moet het management de doorlooptijden bewaken.

Zolang het management van de (individuele) regio-organisatie aan de verwachtingen voldoet, zal het geen problemen ervaren ten aanzien van de aan de hogere echelons af te leggen verantwoording. Het is dan weinig lonend de overdracht van zaken aan een volgende schakel in de keten te bewaken: dat kost extra tijd en inzet en heeft mogelijk gevolgen voor de doelstellingen inzake beleid, productie en doorlooptijd. Of de overdracht van zaken kwalitatief onvoldoende is, wordt bovendien pas zichtbaar in de volgende schakel van de keten (die het initiatief tot retour zenden moet nemen). Kwalitatief falen van de productie kan dus worden 'afgewenteld' op de volgende schakel. Ook, of juist als, doelstellingen dreigen niet te worden gerealiseerd, loont bewaking van de kwaliteit van de overdrachten niet.

Het is evenmin lonend aan de voorzijde van de organisatie de selectie van zaken scherp in het oog te houden. Streefcijfers voor de productie kunnen ertoe prikkelen lichtere, makkelijkere zaken binnen te halen (*cherry picking*), die eigenlijk niet in de keten zouden moeten worden behandeld. Lichtere zaken hebben doorgaans ook een relatief geringere behandeltijd (en daarmee een kortere doorlooptijd). Of lichtere zaken doelbewust worden binnengehaald is door de samenloop van beleid, prikkels en andere mogelijk van invloed zijnde factoren lastig vast te stellen.

De in het Veiligheidsprogramma van het kabinet-Balkenende I (2002-2003) aangekondigde prestatieafspraken met de politie bieden een aardig voorbeeld hiervan. Met de prestatieafspraken moest de politie meer zaken aan het OM aanleveren, doelstellingen werden gespecificeerd in door korpsbeheerders en ministers te ondertekenen convenanten. In de jaren na 2002 nam de productie van de politie toe, het ophelderingspercentage steeg, de instroom van zaken bij het OM nam toe van 251.300 in 2002 naar 272.700 in 2007. Bij de meerderjarige verdachten was de toename in de instroom kleiner dan bij de minderjarige verdachten (8,6 procent versus 36,8 procent).³⁶ In dezelfde periode nam het aandeel van zaken tegen minderjarigen in de instroom van het OM toe van 12,4 procent tot 14,4 procent. Het verschil tussen meer- en minderjarige ver-

36 Eggen *et al.* (2008), p. 460.

dachten is mogelijk te herleiden tot het belang dat de prioriteit jeugdcriminaliteit kreeg. In dezelfde periode liep ook de zwaarte van zaken, afgemeten aan het gemiddelde van de opgelegde straffen, enigszins terug.³⁷ Dat meer lichtere zaken instroomden in de keten kan worden toegeschreven aan het feit dat de politie meer jeugdige verdachten aanhield (jeugdzaken zijn in het algemeen lichtere zaken) of aan het feit dat – mogelijk vanwege de prestatieafspraken – de politie meer lichtere zaken in behandeling nam. Ook kunnen vaker lichtere zaken in behandeling zijn genomen vanwege lokale prioriteiten, die vooral betrekking hebben op (lichte) zaken als (verkeers)overlast, geluidshinder en niet-geaccepteerd gedrag in de openbare ruimte, zoals dat van hangjongeren. Verder is het denkbaar dat vanwege tekorten aan zittingscapaciteit bij de rechtbanken zwaardere zaken zijn blijven liggen of op lichtere wijze zijn afgedaan.³⁸

Voor één verschijnsel, een relatief snelle groei van het aantal lichtere zaken, kunnen verschillende plausibele verklaringen worden gegeven. Om erachter te komen welke verklaring het ‘meest plausibel’ is, is analyse op het aggregatieniveau van regio’s nodig die mogelijke verschillen in reacties op beleid en prikkels van de schakels in de keten en verschillen in omstandigheden in beeld brengt.

Selectie vindt plaats aan het begin van de keten. Of daarbij fouten zijn gemaakt, kan in de volgende schakels worden opgemerkt. Daar wordt de keus gemaakt de onterecht geselecteerde zaken terzijde te leggen of, gelet op de eigen productiedoelstellingen en andere eisen, verder te behandelen.

Werkvloer en eisen

Onterechte selectie van zaken en onvolledige overdrachten naar andere schakels in de keten hebben hun oorsprong op de werkvloer. Het in gang zetten van op de werkvloer niet altijd warm ontvangen verbeterprocessen behoort tot de taak van het management. Ook het onderhoud van (verbeterde) werkprocessen – het bij de les houden van de werkvloer – vergt aandacht van het management. Veranderende doelstellingen van de organisatie, gewijzigde prioriteiten, nieuwe wet- en regelgeving, reorganisaties en personele wisselingen kunnen de aandacht voor het onderhoud van processen doen afnemen.

Met verbeterprocessen wordt het mechaniek van de organisatie bijgesteld. De radertjes worden bediend door het personeel op de werkvloer (dat ook soms tot op het individuele niveau gehouden is aan streefcijfers). Met nieuwe wet- en regelgeving veranderen de (kwaliteits)eisen ten aanzien van inhoud en kwaliteit van over te dragen informatie. Zij kan leiden tot uitbreiding van werkzaamheden en tot gevolg hebben dat de be- en afhandeling van zaken meer gecompliceerd wordt. Dat heeft zijn weerslag op de hoeveelheid en complexiteit van te verzamelen en aan derden over te dragen informatie. Het kan ook onduidelijkheid scheppen over het te volgen verdere traject van een zaak waardoor onterechte selectie plaatsvindt.³⁹ Vooraf toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op gevolgen voor de werking van de keten kan mogelijk toekomstige fouten in de bewerking van zaken voorkomen. Vanwege nieuwe informatiewensen van het beleid of professionals verderop in de keten kunnen de eisen aan in de overdracht van zaken te leveren informatie toenemen.⁴⁰ Een meer kritische houding van rechters ten aanzien van het door

37 Mak (2007), p. 15.

38 Bij een tekort aan zittingscapaciteit worden voor de rechtbank ‘lichte zaken’ afgewaardeerd. Zij worden niet naar de rechtbank opgezonden, volstaan wordt met een OM-sanctie.

39 Haagsma et al. (2012), p. 32.

40 Zo zijn de eerder genoemde BARO en LOF, in hun oorspronkelijke vorm tamelijk sober, in de loop van de tijd verder opgetuigd.

het OM aangedragen bewijsmateriaal kan ertoe leiden dat op termijn het OM hogere eisen gaat stellen aan de kwaliteit van het door de politie te leveren proces-verbaal.⁴¹ Ook een meer alerte opstelling van de verdediging ten aanzien van bewijsmiddelen en uitbreiding van het arsenaal aan bewijsmiddelen (DNA, camerabeelden, taps) kan leiden tot andere, hogere, eisen aan de kwaliteit van de over te dragen informatie.

De verhouding tussen het aantal hogeropgeleiden en het aantal minderhoogopgeleiden op de werkvloer kan eveneens consequenties hebben voor de kwaliteit van de productie. Deze verhouding verschilt in de keten: aan het begin van de keten hebben relatief weinig werknemers een hogere opleiding; het percentage hogeropgeleiden neemt toe naarmate men verder in de keten komt. Aan het eind van de keten interacteren academici, aan het begin mbo'ers, hbo'ers en een enkele academicus. Op zich zijn die verschillen tussen 'hoog' en 'laag' in de keten geen punt, zolang de eisen die aan de over te dragen informatie worden gesteld gelijk blijven. Het wordt problematisch als de eisen ten aanzien van kwantiteit, complexiteit en kwaliteit van de informatie, die een voorgaande schakel moet leveren, veranderen. Aan de werkvloer in voorafgaande schakels worden dan hogere eisen gesteld. De oplossing meer hogeropgeleiden op de werkvloer in te schakelen is ondoelmatig, maar wellicht meer effectief dan standaardoplossingen zoals reorganisatie of verbetering van werkprocessen.⁴²

10.5 Stappen naar een beter justitieel product

Van sommige misdrijven doen slachtoffers om verschillende redenen geen aangifte bij de politie. In de criminologie heet dit het *dark number*. Het aantal van zulke misdrijven is onbekend. De term *dark number* kan ook worden gebruikt voor onterecht geselecteerde zaken en overdrachten in de keten van zaken van onvoldoende kwaliteit. Het is bekend dat zij voorkomen; om welke aantallen het gaat, is niet bekend. De Rekenkamer geeft dat enkele malen aan in het eerder geciteerde rapport. Het ontbreken van cijfermatige gegevens verklaart mogelijk de geringe aandacht voor onterechte selectie of onvolledige overdrachten. Investerings in het tegengaan ervan vragen een afweging tegen andere doelstellingen van de organisatie. Kosten en baten van zulke investeringen zijn bij gebrek aan inzicht in de omvang van de problematiek door de afzonderlijke ketenorganisaties moeilijk tegen elkaar af te wegen. Effecten van onterechte selectie of onvolledige overdrachten van zaken treffen bovendien vooral andere partijen in de keten. Zicht op het *dark number* vraagt verbetering van de informatievoorziening. De Rekenkamer beveelt het opzetten van een ketenbrede informatievoorziening aan, die een betrouwbaar beeld geeft van de in-, door-, en uitstroom én (on)gewenste prestaties van de ketenorganisaties. Het opzetten daarvan is geen sinecure, de totstandkoming ervan vergt wel enige tijd.⁴³ Met minder ambitieuze instrumenten als periodiek uit te voeren audits kan ook *surveillance* naar ongewenste prestaties in de keten plaatsvinden en kunnen met gebruikmaking van de mogelijkheden van de minister ketenorganisaties scherp worden gehouden. De door de Rekenkamer aanbevolen informatievoorziening zou ook de mogelijkheid moeten bieden ongewenste (kwalitatieve) effecten van (de samenloop van) beleid en prikkels te traceren en door sturing te corrigeren.

Sturing kan verbeteren met de nationale politie en de reorganisaties van OM en rechtspraak

41 Het sinds jaar en dag relatief stabiele percentage vrijspraken is sinds 2004 toegenomen van vier naar acht. Of rechters sinds 2004, het jaar van de Schiedammer parkmoord, hogere eisen stellen aan het bewijsmateriaal kan worden vermoed, maar niet bewezen (Van der Heide *et al.*, 2007, p. 54).

42 Haagsma en Smits (2009), p. 78.

43 Momenteel wordt om zicht te krijgen op de doorlooptijden in de keten gewerkt aan de bouw van de monitor strafrechtsheten.

in de afgelopen jaren, waardoor deze organisaties een meer piramidale structuur hebben verkregen. Aan de top (het zogenoemde strategisch niveau) kunnen afspraken worden gemaakt over samenwerking en de kwaliteit daarvan. Niet onbelangrijk daarbij is, nu er sprake is van minder relatieve autonomie, dat partijen wellicht, beter dan op dit moment het geval is, kunnen worden gehouden zich te binden aan die afspraken. Of, nu in Den Haag meer knoppen aanwezig zijn, binnen het toch tamelijk complexe stelsel van de keten de kwaliteit van het werk (in de zin van minder onterechte selectie van zaken en minder onvolledige overdrachten tussen schakels van de keten) verbetert, moet worden afgewacht. Zicht op het handelen van de schakels in de keten blijft beperkt zolang er geen ketenbrede en veelomvattende informatievoorziening aanwezig is.

Anders denken over prikkels biedt misschien ook mogelijkheden voor kwalitatieve verbeteringen in de keten. Bestaande prikkels richten zich met name op het volume van de productie en hierbij geldt het 'ieder voor zich', waarbij geen rekening wordt gehouden met mogelijk negatieve effecten elders in de keten. Prikkels gericht op samenwerking in de keten ontbreken. Ook kent de keten geen spelregels die het voor een schakel in de keten mogelijk maken het gedrag van anderen te corrigeren. Verandering van de spelregels brengt de nodige complicaties met zich mee. Een mogelijke optie is prikkels zodanig vorm te geven dat ze het gedrag van de voorliggende schakel in de keten (de leverancier) raken, maar rekening houden met effecten op een volgende, de ontvangende schakel. Zo zou in het geval van de politie de doelstelling niet 'aantal processen-verbaal aan het OM' moeten zijn, maar 'aantal processen-verbaal, die tot een OM-afdoening leiden'. Het belang van een kwalitatief goede overdracht ligt dan bij de politie. Vergelijkbaar is een doelstelling voor het OM als 'aantal overgedragen zaken aan de rechtspraak, die in een zitting resulteren'. Zulke doelstellingen zorgen voor betere prikkels. Zij prikkelen niet alleen om voldoende grote aantallen (processen-verbaal respectievelijk aan de rechtspraak over te dragen zaken) te realiseren, maar ook om hoge kwaliteit te leveren. Het wordt met zulke prikkels lonend voor ketenorganisaties om te investeren in de kwaliteit van processen en de bewaking daarvan. Dit is in het belang van de leverende en de ontvangende schakel en komt de doelmatigheid van de keten als geheel ten goede.

Zonder zulke veranderingen kan een doelmatiger functionerende strafrechtsheten gemakkelijker een wijkend in plaats van een wenkend perspectief worden. Een belangrijke doelstelling uit het regeerakkoord zou daarmee op losse schroeven komen te staan.

Literatuur

- Berghuis, Bert, en Cas Wiebrens (2013), Naar elf. Over schaalvergroting van het Nederlands openbaar ministerie, *Cahiers Politiestudies*, jaargang 2013, nummer 1, 151-164
- Eggen, A.Th.J., en S.N. Kalidien (red.) (2008), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007. Ontwikkelingen en samenhangen*, Meppel: Boom Juridische uitgevers
- Eerste Kamer (2011-2012), *Motie van het lid Beuving c.s.*, 32 891, G
- Haagsma, Jan, Tiddo Folmer, en Peter Wijga (2012), De uitzondering moet niet de regel worden, in *AEF - Jaarboek 2012*, 32-34
- Haagsma, Jan en Ido Smits (2009), Uitval in de keten, in *AEF - Jaarboek 2009*, 75-79
- Heide, Wieger van der, Frank van Tulder, en Caspar Wiebrens (2007), Strafrechter en strafketen: de gang van zaken, 1995-2006, *Rechtstreeks*, jaargang 2007, nummer 3, 7-72
- Kuhry, Bob, en Flip de Kam (red.) (2012), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kuyvenhoven, Hannah (2010), *Het principaal-agent-probleem in de strafrechtelijke keten. Masterscriptie business economics*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Mak, Martin (2007), Celdagequivalenten, *Opportuun (tijdschrift Openbaar Ministerie)*, 13(3), 15
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Nederland veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving*, Den Haag: VenJ
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), *Jaarverslag Nederlandse politie 2011*, Den Haag: VenJ
- Politieonderwijsraad (2011), *Advies opleidingsplaatsen politieonderwijs 2012*, Den Haag: Politie-onderwijsraad
- Pattijn, Joep (2002), *Resultaten van informatiehuis-houdingsproject implementeren. Geen woorden maar daden!* (zie www.websitevoordepolitie.nl/archief)
- Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen, en E.R. Muller (2007), Dilemma's in de opsporing, in C. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal en E. van der Torre (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer
- Tweede Kamer (2011-2012), *Prestaties in de strafrechtketen. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 33 173, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013*, 33 400 VI, nr. 2
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Stuurgroep Bedrijfskundig Onderzoek Recherche (1992), *Onderzoek & verander!*, Den Haag: BOR
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners (2000), *Doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen*, Amsterdam: DSP
- Vries, Masha de (2001), *Improving police performance*, Enschede: Universiteit Twente
- Vries, Sjiera de, Erik Jan van Dalen, Xandra Thie, en George Dekker (2005), *Politie en ouderen. De gevolgen van vergrijzing bij de Nederlandse politie*, Hoofddorp: TNO
- Wiebrens, C. (2002), Raak geschoten, misgeschoten of helemaal niet geschoten. Ervaringen met case screening bij de Nederlandse politie, in P. Ponsaers (red.), *Vernieuwing in de recherche*, Antwerpen: Maklu Uitgevers, 125-149

Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more

F. de Zeeuw

11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat eerst in op het nationale ruimtelijkeordeningsbeleid. Volgens een deel van de vakwereld kent Nederland helemaal geen nationaal beleid meer om de ruimte te ordenen. Deze waarnemers missen een masterplan of zij verlangen op zijn minst meer visie. Zij betreuren de teloorgang van de Nederlandse ‘planningsdoctrine’. Voor een goed begrip van het actuele ruimtelijke rijksbeleid is het nodig eerst twintig jaar terug te gaan in de tijd, om uiteindelijk uit te komen bij de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) van het kabinet-Rutte I. Het beleid van het kabinet-Rutte II knoopt hierbij aan. Het eindbeeld is niet onverdeeld positief. De ruimtelijk relevante investeringen van de rijksoverheid en de gemeenten staan onder druk. Een thema dat in de ruimtelijke economie en (dus) in de ruimtelijke ordening steeds meer op de voorgrond treedt betreft de uiteenlopende ontwikkeling van groei-, stabiele en krimpgebieden in ons land. Hoe moet de rijksoverheid daarop inspelen? Bij ruimtelijke investeringen was de woningbouw gebruikelijk de voornaamste trekker. De woningmarkt stagneert op dit moment echter compleet. Het kabinetsbeleid op dit complexe dossier krijgt kort aandacht. Tot slot volgt een aantal conclusies.

11.2 Een liberaal traject van twintig jaar

Het laatste integrale programma voor de ruimtelijke ordening van ons land was vervat in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinex)¹ uit 1991. Deze nota wees een aantal grootschalige woningbouwlocaties aan: de Vinexlocaties. Leidende gedachte was het streven naar de ‘compacte stad’: bouwen in en aan de rand van bestaand stedelijk gebied. De enorme woningbouwopgave werd gekoppeld aan de aanleg van infrastructuur en het scheppen van allerlei voorzieningen. De toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) Alders en vooral zijn staatssecretaris Heerma en de ambtelijke top van het ministerie hadden bij de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling een duidelijk doel voor ogen: meer markt en minder overheid. Marktpartijen werden uitgenodigd om grondposities in te nemen. Gemeenten aarzelden om zelf grootschalig grondpositie te kiezen. Veel gemeentelijke grondbedrijven hadden door de crisis van de jaren tachtig namelijk kleerscheuren opgelopen. Projectontwikkelaars en bouwbedrijven kwamen in actie. Dit leidde tot een verschuiving in de (machts)verhoudingen ten gunste van marktpartijen en het ontstaan van nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen: publiek-private samenwerking (PPS).²

De rijksoverheid ondersteunde de realisatie van de plannen financieel nog wel via locatiegebonden subsidies. Het departement leverde verwoede gevechten met de wethouders van in aanmerking komende gemeenten over de hoogte van de beschikbare rijksbijdragen. Buiten de Vinexlocaties – waarvan overigens een derde deel binnenstedelijk is gelokaliseerd – kondigde

1 Tweede Kamer (1990-1991).

2 De Zeeuw (2011a).

het Rijk, in samenwerking met de provinciebesturen, een restrictief beleid af. Kleine steden en dorpen in de stedelijke invloedssfeer mogen sindsdien niet of nauwelijks uitbreiden.

De Vinex-operatie markeert de overgang van de sterk door de overheid aangestuurde ordening uit de wederopbouwperiode naar een tijdvak met minder overheidsbemoeienis, minder collectieve bekostiging en een grotere rol voor marktpartijen. Deze trend loopt parallel met de verzelfstandiging van de woningcorporaties, die voordien feitelijk als taakorganisaties van de overheid functioneerden. De woningcorporaties hebben – in deze overgangperiode – een aanzienlijk deel van de (sociale) woningproductie gerealiseerd.

Minister De Boer zet in de jaren 1994-1998 het beleid van haar voorgangers voort. Zij maakt, samen met haar collega Jorritsma van Verkeer en Waterstaat, naam met de tracékeuze voor de Hogesnelheidslijn en met planologische kernbeslissingen voor de vijfde baan van Schiphol en de Betuwelijn. De laatste onversneden centralist op het ministerie van VROM is Pronk die zich in de periode 1998-2002 met weinig succes als 'wethouder van Nederland' opwerpt. Zijn letterlijk en figuurlijk loodzware *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* (de 'stoeptegel') strandt in het zicht van de haven. Het tweede paarse kabinet valt tijdens de laatste etappe van de behandeling in de Tweede Kamer. Het meest controversiële onderdeel van de nota waren de 'rode contouren' (grenzen waarbuiten niet gebouwd mag worden) en vooral de vraag wie die contouren mocht trekken.

Een heel andere beleidsfilosofie zet minister Dekker (2003-2006) neer in de *Nota ruimte*.³ De steekwoorden 'ontwikkelingsplanologie', 'meer ruimte voor de markt' en 'decentraal wat kan' getuigen ervan dat de wind nu uit een andere hoek waait. Versterking van de internationale concurrentiepositie van ons land vormt een hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid. De bewindslieden Winsemius (2006-2007) en Cramer (2007-2010) zetten deze lijn voort. Wel laat minister Cramer in 2008 de *Structuurvisie Randstad 2040*⁴ verschijnen: een nota met een overdaad aan beleidsvoornemens en een minimum aan uitvoeringskracht en financiële onderbouwing. Het is een laatste oprisping die past in de serie ruimtelijke-beleidsnota's-oude-stijl.

11.3 Kabinet-Rutte I focust op sterkte

Het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening en infrastructuur legt het kabinet-Rutte I vast in de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte*⁵ (SVIR), die van het parlement het groene licht krijgt. Deze structuurvisie stelt de economisch sterke regio's van ons land centraal. Dat is mijns inziens een juiste invalshoek. Het streven naar verdelende rechtvaardigheid is een respectabel politiek uitgangspunt, maar in de ruimtelijke planning werkt het niet. De studie van het Centraal Planbureau *Stad en land*⁶ laat nog eens duidelijk zien dat ruimtelijk beleid vooral effect sorteert als het *go with the flow* en 'maak het sterke sterker' tot leidraad neemt. Die kracht is vooral samengebond in bepaalde stedelijke agglomeraties. Met de erkenning van de belangrijke positie van Eindhoven/Zuidoost-Brabant stapte het kabinet eindelijk af van het gedateerde monolithische Randstadconcept. De karakteristiek van Rotterdam is in dit verband saillant. Enerzijds een kanjer op – onder andere – logistiek terrein. Anderzijds de plaats waar zich, in Rotterdam-Zuid, de zwakste buurten van ons land bevinden. Daar maakt het kabinet zich dan ook weer sterk voor. In Nederland is de verdelende rechtvaardigheid nooit ver weg. In het geval van Rotterdam-Zuid, het sociaal meest problematische gebied van ons land, valt die keuze te billijken.

3 Tweede Kamer (2003-2004).

4 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008).

5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a).

6 De Groot *et al.* (2010).

Telde de *Nota Ruimte* nog 39 nationale ruimtelijke aandachtspunten, dat is in de structuurvisie samengevoegd en uitgedund tot een canon van dertien belangen, variërend van het vestigingsklimaat in stedelijke regio's tot ruimte voor militaire terreinen. De Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte, eind 2011 in werking getreden, beoogt de erkende nationale belangen te laten doorwerken in bestemmingsplannen van decentrale overheden. Het gaat om rijksvaarwegen, het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, kustfundament, grote rivieren, Waddenzee en waddengebied, defensie, ecologische hoofdstructuur (EHS), erfgoederen van uitzonderlijke waarde, hoofdwegen en hoofdspoorwegen, elektriciteitsvoorziening, buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, primaire waterkeringen en het IJsselmeergebied.

Voor het overige legt het kabinet een grotere verantwoordelijkheid bij decentrale overheden. Uitvoering van het beleid ligt nu primair in handen van de gemeenten. Provinciebesturen krijgen een belangrijke kaderstellende en coördinerende taak. In het 'groene domein' zijn de provincies inmiddels integraal verantwoordelijk voor beleid, uitvoering en bekostiging. Dat is de tweede reden voor een positief oordeel over de *Nota Ruimte*: het streven van minister Schultz (2010-2012) om zich stelselmatig te beperken tot de werkelijk toegevoegde waarde van rijksbeleid. Dit weegt zwaarder omdat – behalve voor infrastructuur en waterveiligheid – nauwelijks nog rijksgeld voor inspanningen op dit gebied beschikbaar is.

De geschiedenis leert dat ruimtelijkeordeningsbeleid alleen effect heeft, wanneer het gepaard gaat met een stevig uitvoeringsprogramma, voldoende financiële middelen en huiswerkopgaven voor decentrale overheden. Voorbeelden waarbij aan de gestelde voorwaarden was voldaan zijn het waterveiligheidsprogramma *Ruimte voor de Rivier*, de Tweede Maasvlakte, de Vinexlocaties en de Nationale Sleutel Projecten waarmee de rijksoverheid onder andere de grondige vernieuwing van stationsgebieden ondersteunde. In eerdere decennia zijn successen geboekt bij het stadsvernieuwingbeleid (jaren tachtig) en het groeikernenbeleid (jaren zeventig), evenals bij de vorming van groene bufferzones rondom de grote steden. Voor het overige had de inhoud van de rijksnota's weinig betekenis en effect. Grover gezegd: zij bevatten een hoog gehalte aan beleidsdiarree.

11.4 Einde aan de Nederlandse planningsdoctrine?

Faludi, hoogleraar Ruimtelijke Beleidsstelsels, argumenteert dat met het verschijnen van de meest recente structuurvisie definitief een eind is gekomen aan de 'Nederlandse planningsdoctrine'.⁷ Deze doctrine houdt in: breed gedragen overkoepelende planningsconcepten die met daarbinnen passende plannen en projecten ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Van een *implementation gap* zou geen sprake zijn. Faludi geeft aan dat tussen beleidsmakers onenigheid bestaat over het na te streven beeld van Nederland. Deze 'doctrinerevolutie' leidt tot grote onzekerheid. Faludi noemt als voorbeeld de beleidsdiscussie over de Randstad. Die grootheid bestaat naar mijn inzicht alleen op papier. De splitsing in een Noord- en een Zuidvleugel, met daarnaast de Brabantse stedelijke agglomeraties, is niet meer dan de erkenning van ruimtelijk-economische en politiek-bestuurlijke realiteiten. Het is niet toevallig dat de Rotterdamse en de Haagse regio in elkaars armen vallen en zichzelf uitroepen tot Metropoolregio. De feiten hebben het Randstadconcept achterhaald en het rijksbeleid volgt, zij het traag.

Neem als tweede voorbeeld het Groene Hart. Dat is een typisch geval van een half vol glas, dat tevens half leeg is. Het klassieke restrictieve planologisch beleid heeft een redelijk resultaat

7 Faludi (2011). Zie ook: De Zeeuw (2011b).

opgeleverd. Anders was het Groene Hart ongetwijfeld (verder) verstedelijkt. Gemeentebesturen wisten niettemin met handig manoeuvreren toch vaak een gaatje te vinden om hun ‘allerlaatste’ uitbreiding vergund te krijgen. De echte *implementation gap* zit hem in het onvermogen om de ontwikkelingsplanologische kant inhoud te geven. Met een gelukkig samengaan van de belangen van recreatie, landbouw, natuur, landschap en ingepaste kleinschalige woon- en werklocaties. Hier en daar lukt dat wel voor een deelgebied(je), maar het Groene Hart als geheel blijft amorf. Periodiek nemen de overheden een aanloop om er werk van te maken. De laatste poging was in 2007, compleet met manifestaties en een wielerronde. Daarna verschrompelt de dadendrang weer tot – op zichzelf verdienstelijke – deelprojecten.

Het geheel overziende vraag ik mij af wat die ‘planningsdoctrine’ eigenlijk heeft voorgesteld. Een radicale breuk met het verleden kan ik niet ontdekken. De dynamische ruimtelijk-economische werkelijkheid dicteert de richting en de marges van het ruimtelijk beleid. Dat was zo en dat blijft zo. Binnen dat kader bepalen de betrokken partijen het resultaat in de ruimtelijke ordening. De rijksoverheid speelt daarin een rol, niet met grootse concepten, maar vooral met de planning van de hoofdinfrastructuur en zo nu en dan met speciale, uitvoeringsgerichte programma’s. Die hebben elk hun eigen urgentie, sturings- en bekostigingsmodel, zoals de Vinex-projecten. Voor het overige was en is die rol bescheiden, in afwijking van het wensdenken van een groot deel van de vakwereld.

11.5 Continuïteit met het kabinet-Rutte II

Met het aantreden van het kabinet-Rutte II neemt de PvdA weer deel aan de regering. Sociaal-democraten aan het bewind betekent meestal: een nieuwe nota voor de ruimtelijke ordening, met flinke sturingsambities. De roep om ‘meer visie van het Rijk’ is overigens geen exclusief linkse hobby.⁸ Het voortgezette ministerschap van mevrouw Schultz (VVD) en een paar nieuwe PvdA-collega’s van de pragmatische vleugel van die partij garanderen dat de decentrale lijn, neergelegd in de SVIR, ongewijzigd blijft. Gelukkig maar, want meer beleid zonder uitvoeringsstrategie en investeringsgeld betekent louter papierverplaatsing.

Zo blijft bijvoorbeeld de kantorenleegstand een kwestie die lokale en regionale overheden in samenspraak met marktpartijen moeten aanpakken. En vooral moet de markt hier zijn werk doen. Die sorteert op de langere termijn genadeloos goede en slechte kantoorlocaties uit. De rijksoverheid faciliteert het ombouwen van kantoren naar andere functies, zoals studentenhuising en hotels, op plekken waar dat kan.

De afslanking van het rijksbeleid in de ruimtelijke ordening roept de vraag op welke rol – buiten aangewezen projecten en programma’s – voor de rijksoverheid resteert bij de lokale en regionale gebiedsontwikkeling. De minister zei onlangs dat zij daarop nog geen eenduidig antwoord heeft. Die twijfel is terecht, want tot nu toe bevindt het departement zich met pilotprojecten op een dwaalspoor, geïnspireerd door het boekje *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*.⁹ Centraal staan hierbij ‘nieuwe verdienmodellen’, die de vrucht heten te zijn van de koppeling van ‘vastgoed, gebruik en stromen’. De auteurs verbinden (gebieds)ontwikkeling met integraal gebiedsbeheer en met energie-, water- en afvalstromen. Dat zij een potentiële niche vereenzelvigen met een paradigmawisseling en reppen van ‘nieuwe verdienmodellen’ berust op een levensgroot misverstand. Daarin staat het ministerie overigens niet alleen. In de vakwereld wemelt het van profeten die grossieren in ‘nieuwe verdien- en financieringsmodellen’, die een deugdelijke financieel-economische basis missen.

8 Pleidooien zijn onder andere te vinden in Goedman *et al.* (2011) en Köper (2010).

9 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b).

11.6 Rijksprogramma's en -projecten: een gemengd beeld

In het ruimtelijk domein neemt de rijksoverheid enkele programma's zelf ter hand, doorgaans samen met andere overheden. In deze paragraaf passeert een aantal van die activiteiten de revue.

Gebiedsagenda's

Per landsdeel (acht in getal) maakt de rijksoverheid (onder leiding van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) samen met de besturen van de grote gemeenten en de provincies zogenoemde gebiedsagenda's. Zo'n agenda – ontwikkeld in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)¹⁰ schetst een beeld van de ruimtelijke opgaven voor de korte, de middellange en de lange termijn. De eerste generatie agenda's stelden overheden in 2009 vast. Zij beoogen de investeringen van het Rijk en die van gemeenten, provincies en waterschappen te coördineren, te prioriteren en in ruimtelijke samenhang te brengen, met het accent op regionale economische ontwikkeling. Als hulpmiddel voor verticale en horizontale beleidscoördinatie vervult het instrument in potentie een nuttige functie. De praktijk wijst anders uit. Aanvankelijk voerden verlanglijstjes vanuit de regio richting rijksoverheid de boventoon. Het overleg ging gepaard met het schuiven van dikke stapels papieren met ambtelijke en bestuurlijke overleggen zonder toegevoegde waarde ('babbelbox'). De echte zaken deden de overheden aan andere tafels. Het lijkt echter te vroeg om het instrument al geheel af te schrijven. De provincie Noord-Brabant zoekt bijvoorbeeld naar een aangepaste vorm en setting, met een brede benadering, waarin de R (ruimte) van het MIRT tot zijn recht komt en het dus niet alleen om infrastructuur gaat. Met een open politiek-bestuurlijke gedachtenuitwisseling en krachtenbundeling die de geboorneerde sectorale handelings- en denkpatronen weten te doorbreken.

Op zich zou het wenselijk zijn om het regionale bedrijfsleven en kennisinstellingen bij de gebiedsagenda's te betrekken; het gaat immers ook om bevordering van regionale ruimtelijke economische ontwikkelingen. In het algemeen blijkt dat toch een brug te ver te zijn. Voor het bedrijfsleven is deze opzet in het algemeen te abstract en het interbestuurlijk circuit rond de gebiedsagenda's is al complex genoeg.¹¹

Ruimte voor de Rivier

Als meest succesvolle programma valt *Ruimte voor de Rivier* noemen, met een budget van 2,3 mld euro. Dertig projecten combineren de waterveiligheidsopgave met lokale en regionale gebiedsopgaven: recreatie, jachthavens, woningbouw, landschapsverbetering, natuur, en zo meer. Het programma ging in 2007 van start en wordt in 2015 afgerond.¹²

Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH)

Een mislukking (tot nu toe) is het maken van de concept-structuurvisie *Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH)*, waarmee in 2012 is begonnen. Deze structuurvisie beoogt de groei van mainport Schiphol, met enorme geluids- en veiligheidszoneringen, te combineren met en af te wegen tegen woningbouw en bedrijvigheid in de regio. De rijksoverheid stelt hier

10 Het MIRT Projectenboek verschijnt sinds 2007 jaarlijks op Prinsjesdag. Het wordt dan aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds.

11 Zie Buck Consultants International en Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (2011) voor verbetermogelijkheden bij de besluitvorming.

12 Zie: Modijefsky en Vervoort (2010), Twist et al. (2011) en Andersson Elffers Felix (2013).

de sectorale luchtvaartbelangen centraal en brengt met een rommelig proces de lokale en provinciale overheden en het investerende bedrijfsleven in verwarring. Staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu liet het vorig jaar allemaal gebeuren. In februari 2013 vond een hoopvolle herstart plaats. De ruimtedruk op deze economisch essentiële regio is groot en daarom vergt deze opgave om uitmuntende aansturing.¹³

Rijks-Regioprogramma Almere-Amsterdam-Markemeer (RRAAM)

Het *Rijks-Regioprogramma Almere-Amsterdam-Markemeer* (RRAAM) loopt sinds 2009 en kenmerkt zich door de productie van een overdosis gezwollen beleidsproza. Daarin vormde de groei van Almere met 60.000 woningen in de komende twintig tot dertig jaar via een 'drievoudige schaalessprong' steeds de kern. De stelselmatig herhaalde doelstelling van honderdduizend extra arbeidsplaatsen in Almere gaf er blijk van dat beleidsmakers de realiteit herhaaldelijk compleet uit het oog verloren. De indruk beklijft dat de betrokken politici, ambtenaren en hun adviseurs pas in een laat stadium de (economische) realiteit onder ogen zien. Vervolgens nemen kleine stapjes de plaats in van grote virtuele sprongen. Alleen al het ontbreken van voldoende vraag in de markt en zwaar gekorte rijksbudgetten voor de infrastructuur geven aanleiding om de sprong-ideologie overboord te zetten en over te gaan op 'adaptieve planning'. Sinds kort lijkt het erop dat de ambities eindelijk worden aangepast aan wat reëel haalbaar kan worden geacht.¹⁴

Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)

Voor gebiedsontwikkeling met een grote rijksbetrokkenheid is in 2006 het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf in het leven geroepen (aanvankelijk onder de naam Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf, GOB). Dit RVOB ressorteert onder het Ministerie van Financiën. In de rol van ontwikkelaar werkt het namens de centrale overheid aan complexe ruimtelijke opgaven om rijksdoelen te verwezenlijken. De ambitie en opdracht is deze doelen sneller, beter en zo mogelijk goedkoper te realiseren. Het RVOB treedt op als beleidsmaker, subsidieverstrekker of grondeigenaar. Zo willen de direct betrokkenen 'een actieve en belangrijke bijdrage aan de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid' leveren. Vanaf de start leefde bij deskundigen twijfel of het RVOB van andere ministeries annex grondbezitters, zoals het Ministerie van Defensie voor (voormalige) militaire terreinen, voldoende ruimte zou krijgen om slagvaardig te kunnen handelen. En – daarmee samenhangend – of de financiële armslag voldoende zou zijn. Het 'bedrijf' moet namelijk zonder eigen balans opereren. Ook bestaat twijfel of de kritische massa aan projecten voldoende groot is om de benodigde expertise in de organisatie te kunnen mobiliseren.¹⁵ Deze twijfels blijken nog steeds gegrond te zijn. Mede door de institutionele beperkingen zijn de geboekte resultaten uitgesproken matig. Het voormalige vliegveld Valkenburg, dat moet transformeren tot een woonlocatie bij Wassenaar, heeft bijvoorbeeld een aaneenschakeling van gemankeerde marktconsultaties achter de rug. Nu is er eindelijk een masterplan, dat aan het bekende euvel lijdt van stapeling van ambities. Bij de beoogde woonlocaties Haarlemmermeer-West en de Bloemendalerpolder speelt het RVOB een marginale rol, evenals bij de herontwikkeling van het (voormalig) vliegveld Twente. Alleen bij de Bloemendalerpolder hebben publieke

13 (Spaarzame) informatie over SMASH is onder andere te vinden op: <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Langetermijnvisie.htm>.

14 De publicaties die in het kader van RRAAM zijn geproduceerd, zijn te vinden op: www.rraam.nl.

15 De Zeeuw (2008), p. 35.

en private partijen eind 2012 een op uitvoering gerichte overeenkomst weten te bereiken.¹⁶ Nadat in 2009 de Dienst Domeinen en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf zijn samengesmolten tot het RVOB, staat nu weer een nieuwe fusie voor de deur: deze keer met de Rijksgebouwendienst, tot het Rijksvastgoedbedrijf. De vraag dringt zich op of deze fusie de organisatorische en financiële slagvaardigheid vergroot en expertise effectief bundelt. Het risico bestaat dat alleen een logge reus op lemen voeten wordt geschapen.

Vernieuwing omgevingsrecht

Van een andere orde, maar op termijn van grote betekenis voor de gebiedsontwikkeling, is de mega-operatie tot vernieuwing van het omgevingsrecht. Het streven om te komen tot een geheel nieuwe Omgevingswet heeft een hoog ambitieniveau en een uitstekende insteek, te weten onkruidbestrijding in de afgelopen decennia weelderig voortwoekerende wetgevingstuin op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, water, veiligheid, infrastructuur en natuur. Het risico dat dit wetgevingsproject ten onder gaat in schoonheid, turbosnelheid en gebrekkig draagvlak, lijkt gekeerd met een akkoord dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de verantwoordelijke minister in februari 2013 bereikten en waarin de praktische aanpak van knelpunten in de huidige wetgeving voorrang krijgt.¹⁷

11.7 Rijksinvesteringen in het ruimtelijk domein: terug naar de kern

Het valt niet mee om de ruimtelijke investeringen van de rijksoverheid overzichtelijk in beeld te krijgen. Het laatst bekende overzicht dateert uit 2008, in de vorm van het rapport *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen*.¹⁸ Het kabinet liet dit rapport vervaardigen in reactie op de motie-Van Heugten. In die motie vroeg de Tweede Kamer om inzicht in de omvang van de financiële middelen die voor het uitvoeren van de ruimtelijke-investeringsagenda nodig zijn en de daarbij te verwachte financiële tekorten. Achtergrond vormde de vrees van de parlementariërs én van gemeenten, provincies, corporaties en marktpartijen dat de ambities voor integrale gebiedsontwikkeling in het post-Vinex-tijdperk zonder een extra investeringsimpuls zouden stranden. Het rapport laat zien dat de rijksoverheid jaarlijks 6 à 7 mld euro besteedt voor ruimtelijke investeringen. Het betreft infrastructuur (wegenaanleg en openbaar vervoer, exclusief onderhoud), water, grond, groen en gebiedsontwikkeling, een en ander zowel via eigen investeringen als via bijdragen van derden. Onderhoud en investeringen in rijksgebouwen zijn bij dit cijfer buiten beschouwing gelaten. Infrastructuur vormt verreweg de grootste post.

Intussen is sedert eind 2008, door de economische crisis, het financiële perspectief voor de overheidsinvesteringen verslechterd. Figuur 11.1 toont een grofstoffelijk, actueel overzicht van de voornaamste rijksinvesteringen in het ruimtelijk domein.¹⁹

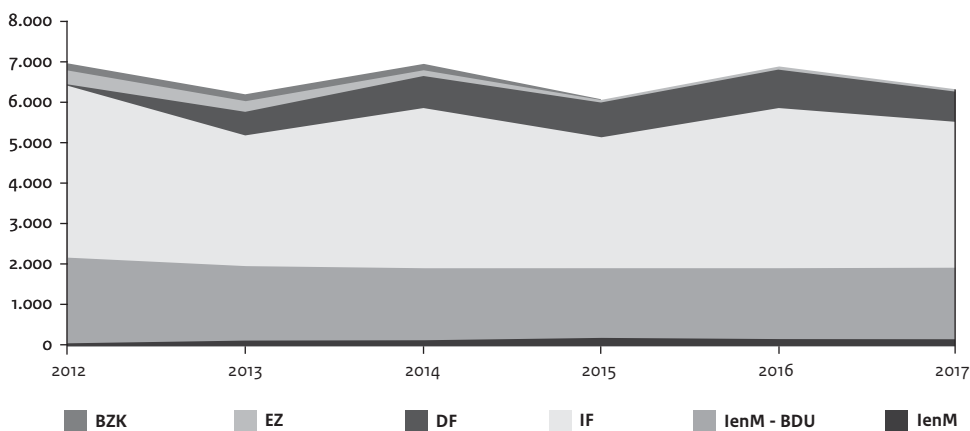
16 Informatie over het RVOB en de projecten die het onder zijn hoede heeft is te vinden op: www.rvob.nl.

17 Zie voor de afspraken tussen de VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu: <http://www.vng.nl/files/vng/20130215-afsprakenkader-omgevingswet-vng-ienm.pdf>.

18 Brouwer et al. (2008).

19 Dit overzicht is tot stand gekomen met hulp van enkele medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waarvoor de auteur hen dankt.

Figuur 11.1 Ruimtelijke investeringen van de rijksoverheid (mln euro)



Op het eerste gezicht lijken de investeringen in hun totaliteit niet te lijden onder de geplande bezuinigingen. In de periode 2012-2017 schommelen de investeringen steeds tussen 6 mld en 7 mld euro per jaar. De weergegeven bedragen luiden echter in nominale termen; er heeft geen correctie plaatsgevonden in verband met de inflatie. De reële bestedingsruimte krimpt in deze kabinetsperiode dus wel. Ook de samenstelling van het investeringsbudget verandert; zie hierna. Enkele budgetten ontbreken in figuur 11.1, omdat zij inmiddels zijn vervallen. Het Besluit Locatiegebonden Subsidies liep in 2009 af. Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is met ingang van 2011 opgeheven. De aardgasbaten vloeien nu naar de algemene middelen. Lopende projecten, gedekt met FES-gelden, zijn in de begrotingen van de desbetreffende ministeries ondergebracht.

De bovenste zone in figuur 11.1 betreft relevante uitgaven van het Ministerie van BZK. Dit betreft voornamelijk het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), dat eind 2014 vervalt. Hoezeer de grotere gemeenten daar ook op aandringen: er is geen enkel perspectief op voortzetting van de ISV-regeling. De tweede strook geeft de 'groene' natuurinvesteringen weer van het Ministerie van Economische Zaken. Deze budgetten worden grotendeels naar de provincies gedecentraliseerd. De derde zone vertegenwoordigt het in opbouw zijnde Deltafonds (DF). Dit betreft rijksgeld voor waterveiligheidsprojecten. Daaronder volgt de bulk: eerst het Infrastructuurfonds (exclusief onderhoud) en vervolgens de gelden voor infrastructuur die naar de regio's gaan.²⁰ Samen zijn beide posten goed voor zo'n 90 procent van de totale investeringsuitgaven. Het Infrastructuurfonds ziet zich geconfronteerd met een jaarlijkse bezuiniging van 250 mln euro. Deze korting hangt samen met het akkoord tussen VVD en PvdA over een aanpassing van de premieheffing voor de Zorgverzekeringswet. Zij vormt aanleiding om projecten te schrappen of uit te stellen. Projecten die van groot economisch belang worden geacht, zoals de Zuidas Amsterdam en de nieuwe zeeluis IJmuiden, worden hierbij ontzien.²¹ Het kabinet heeft in maart 2013 nieuwe budgettaire maatregelen genomen.²² Het stelt eenmalig een extra bedrag van 300

²⁰ Het betreft de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU).

²¹ Zie voor de brief van de minister: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/13/invulling-bezuinigingen-infrastructuurfonds.html>.

²² In figuur 11.1 is met deze maatregelen geen rekening gehouden.

mln euro voor het Infrastructuurfonds ter beschikking, maar schrapt tegelijkertijd de prijsbijstelling, tot en met 2028. Dit laatste betekent in feite een jaarlijkse korting op het Infrastructuurfonds van 100 tot 160 mln euro.

Tot slot de onderste, zeer smalle streep: dit zijn de resterende beleidsbudgetten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Met daarin nog wat aflopende gelden voor *Nota-Ruimte*-projecten en de eveneens beëindigde Bijdrageregeling Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK). Het grootste deel betreft budgetten voor verbetering van de waterkwaliteit, die waarschijnlijk naar het Deltafonds zullen verhuizen.

De rijksoverheid beperkt zich de komende jaren dus hoofdzakelijk tot investeringen die naadloos passen in de traditie van de nachtwakersstaat: infrastructuur en waterveiligheid (en in mindere mate natuur). De inspanningen voor de waterveiligheid nemen geleidelijk in volume toe en zullen hun stempel zichtbaarder gaan drukken op de ruimtelijke inrichting. Een andere categorie investeringen – die hier verder onbesproken blijft – zal zijn stempel sterker op de ruimtelijke inrichting drukken. Het betreft investeringen in de (duurzame) energie-infrastructuur. Denk aan windmolenparken. Marktpartijen (en particulieren) treden weliswaar op als initiatiefnemer en exploitant, maar zonder overheidssteun komen deze projecten niet van de grond.

Budgetten ter ondersteuning van markt-, corporatie- en gemeentelijke investeringen – zoals stedelijke vernieuwing, woningbouw en ‘sleutelprojecten’ – zijn passé of gaan snel verdwijnen. Het is in dit verband saillant dat het rapport *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen* nog concludeerde dat er dik geld bij moet om de herstructureringsopgave en de plannen voor uitbreiding van de woningvoorraad kwalitatief verantwoord te realiseren. In een *second opinion* op dit rapport maakte het Planbureau voor de Leefomgeving de kanttekening dat het ‘belangrijk is meer kennis te verzamelen over de manier waarop gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars reageren wanneer zij minder subsidie krijgen’.²³ Welnu, de komende tijd brengt volop gelegenheid om de bedoelde kennis te verzamelen.

Dit valt in hoofdzaak positief te duiden: afkicken van een zekere mate van subsidieverslaving heeft het voordeel dat bij besluitvorming over (markt)investeringen de vraag en het aanbod, kosten/baten en risico’s zuiverder worden afgewogen, omdat marktverstoringen als gevolg van overheidsinterventies achterwege blijven en inefficiënties eerder aan het licht komen. Mocht er toch reden zijn voor verstrekking van een overheidsbijdrage of voor collectief gefinancierde investeringen, dan hoort de besluitvorming in het lokale (respectievelijk provinciale) domein thuis. Politieke keuzen en beleidsprioritering zullen daarmee aan scherpte winnen. Nederland staat in dit opzicht aan het begin van een vermoedelijk langer durend ‘subsidieloos tijdperk’. Dat gaat onmiskenbaar gepaard met frictieverschijnselen en een rouwproces.

11.8 Investerings van gemeenten en provincies vallen terug

Gemeenten en provincies krijgen een stevige beuk mee van de bezuinigingen van de rijksoverheid. Bovendien missen zij (geraamde) inkomsten, doordat de vastgoedinvesteringen van marktpartijen en corporaties sterk zijn teruggevallen. Daarnaast gaan gemeenten in deze kabinetsperiode de focus meer richten op sociale, zorg- en welzijnstaken, mede tegen de achtergrond van de enorme decentralisaties waarmee zij op deze beleidsterreinen te maken krijgen.²⁴

²³ Renes en Ruijs (2009).

²⁴ Zie hoofdstuk 4.

Zo verdubbelt het volume van het gemeentefonds. Vermoedelijk komt daardoor op lokaal niveau de politieke aandacht voor investeringen en gebiedsontwikkeling nog verder onder druk te staan.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing loopt, zoals vermeld, eind 2014 af. In plaats daarvan komt er geen nieuwe subsidieregeling voor herstructurerings- en andere binnenstedelijke plannen met een onrendabele top. Nu veelal het laaghangend fruit geplukt is en grondbedrijven niet langer verliezen op zulke projecten kunnen bijpassen, zullen (binnenstedelijke) plannen met een nadelig grondexploitatiesaldo alleen nog mondjesmaat gerealiseerd worden.²⁵

Aandacht vraagt in dit verband een recente uitwerking van de SVIR, die ingrijpt bij de lokale en regionale besluitvorming over ruimtelijke investeringen: de ladder voor duurzame verstedelijking.²⁶ Dit 'procesvereiste' verplicht gemeenten en provincies – op de eerste trede van de beleidsladder – te beargumenteren dat een voorgenomen stedelijke ontwikkeling (met woningbouw, detailhandel, bedrijventerrein, en/of kantoren) voorziet in een actuele regionale behoefte. Dit in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin. De beide volgende stappen betreffen de vraag of de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied ingepast kan worden (trede 2) en, als dat niet mogelijk is, de vraag of dat op een andere locatie mogelijk is, die vooral een goede ontsluiting dient te hebben (trede 3).

Op basis van de eerste ervaringen, luidt mijn voorlopige oordeel dat deze ladder uiteenlopende invullingen krijgt, die grosso modo in het verlengde liggen van het al geldende lokale en provinciale beleid. De materiële werking van de ladder zal waarschijnlijk dan ook gering zijn.

De crisis hakt er bij de gemeentelijke grondbedrijven fors in: de meeste middelgrote gemeenten zien zich genoodzaakt bedragen tussen de 50 mln en 100 mln euro (gefaseerd) af te boeken. Accountants zitten de gemeenten achter de broek. Dit proces is nog niet ten einde. Ook private grondexploitanten en corporaties ontkomen uiteraard niet aan forse afboekingen. Nico Rietdijk, de voorman van de brancheorganisatie van de ontwikkelende bouwers, zei het laatst zo: 'Als je nu het woord grond noemt, grijpt iedereen naar de Rennies'. Dat door problemen bij de grondexploitatie veel gemeenten voor de artikel-12-status zullen opteren en die ook zullen krijgen, is echter niet waarschijnlijk. Bij de meeste gemeenten heerst toch de mentaliteit dat zij zelf een oplossing voor de tekorten willen vinden. Ook al gaat dit ten koste van een forse hap uit de reserves en vergt dit pijnlijke bezuinigingsmaatregelen en lastenverhoging. Illustratief is dat de gemeente met een van de grootste tekorten, Apeldoorn, daarvoor al een plan heeft gemaakt. Bovendien ligt de lat zeer hoog om als gevolg van (louter) grondexploitatietekorten financiële steun uit het gemeentefonds te krijgen via de artikel-12-status. Kort gezegd: grondpolitiek is autonoom beleid en de gemeente die daaraan zijn gat brandt, moet zelf op de blaren zitten.²⁷

De crisis vormt een goede gelegenheid om de gemeentelijke grondbedrijven opnieuw te positioneren. Mijns inziens dient – in de toekomst – een einde te komen aan afdrachten van de grondbedrijven aan de algemene kas van de gemeente. Als die afdrachten achterwege waren gebleven, hadden de bedrijven nu meer vlees op de botten gehad als reserve voor de huidige margere jaren. Het is bovendien ongezond dat gemeenten financieel zo afhankelijk zijn geworden van de grondexploitatie. De totale baten uit bouwgrondexploitatie zijn in de afgelopen jaren opgelopen tot zo'n 13 procent van de totale inkomsten van gemeenten.²⁸ Dit heeft begrijpelijk

²⁵ Zie over binnenstedelijke investeringen en verdichting: Boelens *et al.* (2011).

²⁶ Zie hiervoor: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012c).

²⁷ Uitgebreider hierover: De Zeeuw (2013).

²⁸ Berns *et al.* (2010) en Berns *et al.* (2011).

kerwijze geleid tot financiële verslaving, waarvan gemeenten nu (moeten) afkicken. In ons land hebben de baten uit de grondexploitatie min of meer de plaats ingenomen van lokale belastingen. Dat is uniek in Europa: de gemeentelijke grondexploitaties hebben in vergelijking met andere landen een ongekend volume, terwijl de opbrengst van de gemeentelijke belastingen in verhouding gering is.²⁹ Het regeerakkoord zwijgt op dit punt, maar bekend is dat uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied bij de VVD op grote bezwaren stuit, omdat de liberalen op dit punt de lokale bestuurders niet vertrouwen. Minister van BZK Plasterk heeft dan ook al laten weten dat het er in deze kabinetsperiode niet van komt.

11.9 Rijksbeleid voor krimpregio's?

De magneetwerking van bepaalde stedelijke agglomeraties domineert de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Europa en daarbuiten. De revival van de steden sinds de jaren tachtig is opmerkelijk, omdat de duizelingwekkende opkomst van de virtuele communicatie doet verwachten dat fysieke concentratie en ontmoetingen in levende lijve in betekenis afnemen. Er zijn aanwijzingen dat juist de opkomst van ict de behoefte aan lijfelijke uitwisseling en ontmoeting groter maakt: de *paradox of the urban triumph*.

In en rond de steden willen veel mensen wonen en willen bedrijven zich graag vestigen, vooral ondernemingen die aan de kenniseconomie zijn gelieerd. Universiteiten en hogescholen, en (culturele) topvoorzieningen dragen bij aan een stimulerende woonomgeving. Jongeren vinden in de stad opleidingen, werk en voorzieningen waar ze graag gebruik van maken. Hoewel in ons land de verschillen tussen stad en periferie dreigen toe te nemen, is dat kinderspel vergeleken met de ontwikkeling in het buitenland. Duitsers en Fransen willen graag in de stad zelf wonen. Nederlanders willen vaker *in de buurt* van de stad wonen. Dat heeft onder andere te maken met de Nederlandse voorkeur voor een grondgebonden woning met tuin in plaats van een appartement, en met de relatief kleine omvang van onze steden, zodat reistijden naar werkclusters aanvaardbaar blijven. Daarnaast hebben bewoners in de suburbane gebieden in ons land de dagelijkse voorzieningen doorgaans onder hand- en fietsbereik.³⁰ Onderzoek toont een sterk verband tussen economische groei, bevolkingsontwikkeling en vastgoed- en grondprijzen.³¹ Succesvolle stedelijke agglomeraties hebben niet per definitie het eeuwige leven. Zo kwam in ons land de regio Eindhoven op, terwijl bijvoorbeeld Rotterdam en Twente relatief achterblijven. Een verklaring ligt onder andere bij het veranderende regionale economische profiel en de aantrekkelijkheid als woongebied. Aan de hand van een woningmarkt-analyse zijn in figuur 11.2 sterke en zwakkere gebieden ingekleurd; hoe groener, hoe sterker de positie van de regio is.³²

Een blik over de grenzen maakt duidelijk dat de beweging naar sterke stedelijke agglomeraties een robuust karakter heeft en zich relatief onafhankelijk van overheidsinterventies voltrekt. Ook Nederland kent krimpregio's en gebieden die dat op afzienbare termijn gaan worden ('anticipatieregio's'). Delen van Noord- en Oost-Nederland, Zuid-Limburg en Zeeland horen daartoe. Het regeerakkoord zegt er dit over: 'De krimpproblematiek krijgt aandacht vanuit ver-

29 Een pleidooi van de Studiegroep Begrotingsruimte (2012, p. 43) om omvang en vormgeving van het lokaal belastinggebied nader te onderzoeken heeft bij de formatie van het kabinet-Rutte II geen gehoor gevonden.

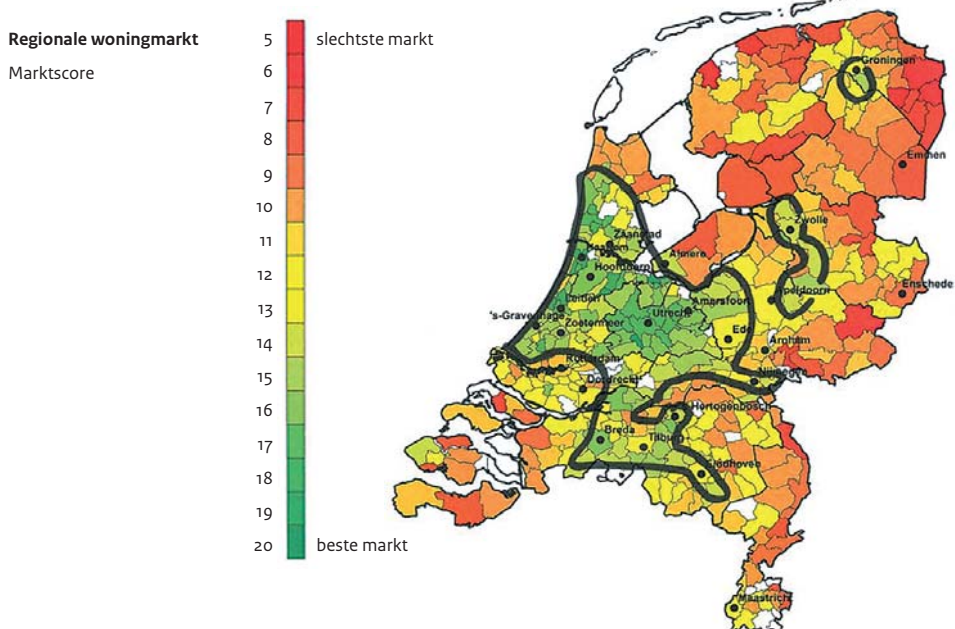
30 De Zeeuw (2012).

31 Zie bijvoorbeeld: De Groot *et al.* (2010).

32 De marktscore per gemeente is gebaseerd op periodiek onderzoek naar de kracht van de koopwoningmarkt (onder andere: hoogte transactiepreizen per woningtype, verkoopsnelheid) door Bouwfonds Ontwikkeling, met bewerking door de auteur.

schillende ministeries. In het onderwijs moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn wanneer krimp daartoe noopt. Woningen zullen moeten worden aangepast met het oog op de bevolkingssamenstelling en soms is sloop aan de orde. Voorzieningen zullen waar mogelijk moeten worden gebundeld. Het voortouw ligt hiervoor bij de lokale overheid. Regio's die hiermee te maken hebben, moeten ruimte krijgen door middel van maatwerk in regelgeving'.³³ Hieruit spreekt de bereidheid om tot aanpassing van regelgeving te komen, maar financiële ondersteuning van rijkszijde hoeft men in de krimpregio's niet te verwachten. Minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie kende in 2010 aan de drie krimpregio's incidenteel in totaal 35 mln euro toe, ter ondersteuning van de herstructureringsopgave. Daar is het tot nu toe bij gebleven. Het krimpscenario is in de meeste van de bedoelde regio's onontkoombaar. Twente, met stedelijke potentie, kwalitatief goed (technisch) universitair en hbo-onderwijs en een innovatief bedrijfsleven, vormt daarop een uitzondering.

Figuur 11.2 Perspectieven voor de regionale woningmarkt



De economische meerwaarde van infrastructuur-projecten in krimpggebieden – zoals de ‘Centrale As’ in Noordoost Friesland, de ‘Buitenring’ in Parkstad Limburg en de N18 van de Achterhoek naar Twente – is gering.^{34 35} Dit betekent geen onderschatting van de transitie-opgave. Voor onderschatting is sowieso geen plaats omdat een negatieve spiraal op de loer ligt waarin het krimp-

33 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 34.

34 Dit staat los van het feit dat dorpen in sommige gevallen verlost worden van doorgaand verkeer.

35 Als voorbeeld kan dienen de passage die in Modijefski en Vervoort (2010) de economische impact van de Buitenring Parkstad Limburg moet onderbouwen. Deze fundering is op zijn zachtst gezegd speculatief. Een brede welvaartstheoretische benadering van de krimpggebieden, die voor miljarden euro aan overheidsinvesteringen zouden vergen, is in ieder geval kansloos. Zie Rosenberg *et al.* (2010) en Centraal Planbureau (2011).

proces zichzelf versterkt. Niettemin impliceren de drie paradigma's *go with the flow*, 'maak het sterke sterker' en 'lokaal doen wat lokaal kan' uiterste terughoudendheid met financiële ondersteuning door de rijksoverheid. Het gemeentefonds benadeelt krimpgebieden niet, zoals wel eens wordt beweerd. Het valt niet uit te sluiten dat corporaties met ingrijpende (sloop)programma's en weinig verdienmogelijkheden door hun hoeven zakken. Wellicht zit daar het grootste risico. Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft aangegeven dat hij corporaties in krimpgebieden bij de uitwerking van de verhuurderheffing relatief wil ontzien.³⁶ Steunverlening door de centrale overheid valt eerst te overwegen bij het ontstaan van sociaal onaanvaardbare toestanden, waaraan lokale en regionale overheden, corporaties, marktpartijen en het maatschappelijk middenveld niet op eigen kracht het hoofd kunnen bieden. Het gaat dan met name om het dempen van schoksgewijze veranderingen (herstructurering en sanering van woningen, voorzieningen en commercieel vastgoed) die uitmonden in een nieuw evenwicht. Niet valt uit te sluiten dat in de toekomst daar rijksbudget voor beschikbaar komt. Groningen tracht intussen het aardbevingendossier (als gevolg van de gaswinning) te verbinden met het krimp dossier en zo financiële ondersteuning te verwerven.

11.10 Conclusies

De rode draad in het nationale ruimtelijk beleid, die sinds het begin van de jaren negentig steeds duidelijker zichtbaar wordt, heeft de volgende kenmerken:

- inspelen op ruimtelijke economische ontwikkelingen en versterking van stedelijke agglomeraties;
- decentralisatie van beleid en uitvoering naar gemeenten en provincies;
- een beperkt aantal opgaven waaraan de rijksoverheid (mee) sturing geeft en meebetaalt.

Het kabinet-Rutte II weeft verder aan deze rode draad en wil het sterke sterker maken. Mede onder druk van de bezuinigingen beperken de rijksinvesteringen in het ruimtelijk domein zich in de komende jaren hoofdzakelijk tot investeringen in infrastructuur en waterveiligheid (en in mindere mate natuur). Het belang van de waterveiligheid neemt geleidelijk aan toe en zal zijn stempel zichtbaarder gaan drukken op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Budgetten ter ondersteuning van markt-, corporatie- en gemeentelijke investeringen zoals stedelijke vernieuwing, woningbouw, lokale sleutelprojecten zijn passé of ze gaan snel verdwijnen. Het 'subsideloze tijdperk' lijkt een structureel karakter te krijgen en zal de ruimtelijke ordening en investeringen beïnvloeden, die immers marktafhankelijker worden.

De programma's en projecten die de rijksoverheid (veelal samen met andere overheden) momenteel zelf onderneemt, vragen in het algemeen om verbetering in aansturing en implementatie. Het programma *Ruimte voor de Rivier* vormt een gunstige uitzondering.

Bij gemeenten en provincies is een terugval bij ruimtelijke investeringen te verwachten. De incongruentie tussen de decentralisatie van taken en het ontbreken van een substantieel eigen belastinggebied komt door het wegvallen van de inkomsten van gemeentelijke grondbedrijven nog evidentier aan het licht.

De onvermijdelijke transitieopgave in krimp regio's is fors. Zij moet en zal niet automatisch tot financiële ondersteuning door de rijksoverheid leiden; die is eerst aangewezen bij het ontstaan van sociaal onaanvaardbare toestanden, die de lokale en regionale publieke en private partijen niet langer op eigen kracht het hoofd kunnen bieden.

36 Boonstra (2013).

Rijksoverheid in het oog van de ‘perfecte storm’ op de woningmarkt

Sinds het uitbreken van de economische crisis in het najaar van 2008, is de woningmarkt verzeild in een *perfect storm*. Tijdens het noodweer probeert het kabinet het dak te repareren. Een lastige opgave, getuige het feit dat het kabinetsbeleid nu een cocktail van maatregelen bevat, voortkomend uit het *Begrotingsakkoord 2013*, het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II en het ‘carnavalsakkoord’ dat minister Blok voor Wonen en Rijksdienst in februari 2013 met drie oppositiepartijen sloot.³⁷ Maatregelen uit het dossier koopwoningmarkt verdienen zowel steun als kritiek. Steun, als het gaat om het trage tempo waarin de hypotheekrenteaftrek wordt beperkt. Gedurende 28 jaar daalt het aftrektarief voor de hogere inkomens met een half procentpunt per jaar. De gewenste langjarige zekerheid waar velen binnen en buiten de sector naar hunkerden, is er nu, maar heeft (nog) geen positief effect op de woningmarkt. De introductie van een aflossingsplicht voor nieuwe leningen is op zich gezond. Een serie (andere) negatieve factoren bepaalt de stagnatie op de woningmarkt:³⁸

- het voornamelijk uiterst lage consumentenvertrouwen, aanmerkelijk lager dan in onze buurlanden;
- de aanhoudende prijsdaling van woningen; dat Nederlandse huizenprijzen in de internationale context ‘te hoog’ zouden zijn, berust op een (hardnekkige) fabel;³⁹
- de leningnormen zijn te beperkend; onder het motto ‘pech moet weg’ moeten banken een afvinklijst invullen en is de professionele vrije beslissruimte grotendeels verdwenen;
- de hypotheekverstrekking door de banken staat op rantsoen en de rentetarieven zijn in relatie tot onze buurlanden, onder andere als gevolg van een gebrekkige concurrentie, hoog; dit is een complex probleem waarvan de oplossing niet binnen handbereik ligt.

Al met al luidt de verwachting dat de zware crisis op de woningmarkt in 2013 en waarschijnlijk ook in 2014 zal aanhouden. Op de huurwoningmarkt maakt het regeerakkoord het mogelijk dat verhuurders (voornamelijk woningcorporaties) aan huurders in een gereguleerde huurwoning met een hoger inkomen een meer marktconforme huur vragen. Zo willen politici het ‘scheefwonen’ bestrijden, iets wat al decennialang een onderwerp van discussie vormt. Daarmee komen ook meer woningen in het wat duurdere middensegment terecht. Een gewenste ontwikkeling, want in geen ander West-Europees land is dit segment zo klein als bij ons. Het vermolmd puntentwaarderingssysteem wil men sterk vereenvoudigen. De meeropbrengst die woningcorporaties met de huurverhogingen binnenhalen, roomt het nieuwe kabinet radicaal af via de verhuurderheffing, die vanaf 2017 1,7 mld euro per jaar moet opbrengen. Dit levert een welkome bijdrage aan de beoogde tekortverbetering, maar doet wel een

37 Dit laatste akkoord is vastgelegd in een brief van minister Blok aan de Tweede Kamer van 13 februari 2013 (Tweede Kamer, 2012-2013b).

38 Een goede analyse valt te vinden in: Economisch Instituut voor de Bouw (2013).

39 Zie bijvoorbeeld Bouwfonds Property Development (2012) en Boelhouwer (2013).

forse aanslag op de investeringscapaciteit van de corporaties. De maatregel stuit op veel verzet. De gevolgen zijn nu in de praktijk al te merken: corporaties reduceren hun geplande investeringen sterk en trekken zich veelvuldig terug uit lopende gebiedsontwikkelingen.

Het regeerakkoord uit zich inhoudelijk en in toonzetting ongekend hard jegens de woningcorporaties. Zij mogen zich alleen nog met de exploitatie van sociale huurwoningen bezighouden, de schaal moet op de regionale woningmarkt passen (dus niet groter) en de corporaties komen 'onder directe aansturing' van gemeenten te staan.

Het kabinet heeft hoge verwachtingen van het middensegment op de huurmarkt. De crisis, maar ook meer structurele veranderingen, zoals de toename van het aantal zzp-ers en de opkomst van flexibele arbeidscontracten, voeden de verwachting dat de vraag naar huurwoningen structureel toeneemt. Het kabinet verwacht dat door de aanpak van het scheefwonen private partijen zich als vanzelf op het middenhuursegment zullen werpen en dat daar de komende jaren een forse productiestijging te verwachten is. Signalen van commerciële beleggers duiden er evenwel op dat hier op korte termijn niet op mag worden gerekend. Nieuwbouw in het middensegment van de huurmarkt is op dit moment zonder bijzondere stimuleringsmaatregelen niet of nauwelijks rendabel te krijgen. Pas bij structureel hogere huren zal de rentabiliteit in dit segment weer terugkeren.

Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2013), *3/4 Evaluatie Ruimte voor de rivier*, Utrecht: AEF
- Berns, S.W., H. Celik, B.F. Michiels, en M. Schenk (2010), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Onderzoek in opdracht van VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, Utrecht: Deloitte
- Berns, S.W., E.C.M. van den Bouwhuijsen, en H. Celik (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012*, Utrecht: Deloitte
- Boelens, Luuk, Henk Ovink, Hanna Lára Pálosdóttir, en Elien Wierenga (2011), *Compacte stad extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp*, Rotterdam: Uitgeverij 010
- Boelhouwer, P. (2013), Financiële instituten houden koopwoningmarkt in de houdgreep, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jaargang 2013, nummer 1, 21-25
- Boonstra, Wouter (2013), Blok wil corporaties in krimpgebieden ontzien, *Binnenlands Bestuur*, 31 januari
- Bouwfonds Property Development (2012), *Woningmarkten in perspectief*, Hoevelaken: Bouwfonds Property Development
- Brouwer, Jan, Rik Lukey, Léon Groenemeijer, en Berry Blije, in samenwerking met Piet Kurpershoek, Rob de Wildt, Geurt Keers, Jan Scheele-Goedhart, en Thijs Luijckx (2008), *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen*, Delft: ABF Research
- Buck Consultants International en Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (2011), *Gebiedsagenda's. Naar een nieuwe werkwijze bij samenstelling en besluitvorming*, Den Haag: Buck Consultants International in samenwerking met de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Centraal Planbureau (2011), *Second opinion MKBA herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*, CPB
- Notitie, 19 april, Den Haag: CPB
- Economisch Instituut voor de Bouw (2013), *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013*, Amsterdam: EIB
- Faludi, Andreas (2011), Geen dragers voor ruimtelijke planningsdoctrine, *Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening*, 92(5), 34-35
- Goedman, J., W. Zonneveld, en W.H. Houtsma (2011), *Ruimtelijke ontwikkeling in drievoud*, Den Haag: Sdu Uitgevers

- Groot, Henri de, Gerard Marlet, Coen Teulings, en Wouter Vermeulen (2012), *Stad en land*, CPB Bijzondere Publicatie 89, Den Haag: Centraal Planbureau
- Köper, Noud (2010), *Woekeren met ruimte. Over de inrichting van Nederland*, Amsterdam: Business Contact
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a), *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, leefbaar en veilig*, Den Haag: IenM
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b), *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*, Den Haag: IenM
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012c), *Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking*, Den Haag: IenM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2000), *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota ruimtelijke ordening*, Den Haag: VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008), *Structuurvisie Randstad 2040. Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, Den Haag: VROM
- Modijefsky, Michiel, en Koen Vervoort (2010), *Buitenring Parkstad Limburg. Toetsing op doelbereik & MKBA*, Rotterdam: Ecorys
- Renes, G., en A. Ruijs (2009), *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen. Second opinion*, Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Rosenberg, Freddie, Edgar Wever, K. Leidelmeijer, Johan van Iersel, Rene Schulenberg, Rob de Wildt, Thijs Luijckx, Martin Koning, en Rafael Saitua (2010), *MKBA herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*, Amsterdam: RIGO Research en Advies en Economisch Instituut voor de Bouw
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (1990-1991), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, 21 879, nr. 2
- Tweede Kamer (2003-2004), *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, 29 435, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, 32 847, nr. 42
- Twist, Mark, Ernst ten Heuvelhof, Michiel Kort, Martine Olde Wolbers, Caspar van den Berg, en Nanny Bressers (2011), *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam en Utrecht: Berenschot
- Zeeuw, F. de (2008), *De engel uit het marmer*, Delft: Technische Universiteit
- Zeeuw, Friso de (2011a), *Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie, Rooilijn*, 44(6), 404-411
- Zeeuw, Friso de (2011b), *Zwakten zitten elders, Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening*, 92(5), 36-37
- Zeeuw, Friso de (2012), *Verstedelijking in Duitsland, Frankrijk en Nederland: zoek de verschillen*, B&G, juli/augustus, 30-33
- Zeeuw, Friso de (2013), *Grondexploitatie is nu even geen feest*, B&G, januari/februari, 28-32

Duurzame ontwikkeling en groene groei

De derde pijler van het regeerakkoord

H.J.J. Stolwijk

12.1 Inleiding

Het financieel- en sociaaleconomische beleid van het kabinet-Rutte II rust op drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers. Eén van die pijlers is ‘werken aan duurzame groei’. Dit oogmerk moet gestalte krijgen door te streven naar een ‘volledig duurzame energievoorziening in 2050’ en een ‘circulaire economie’.¹ Een circulaire economie verbruikt geen (of nauwelijks) nieuwe grondstoffen, omdat alle afvalstoffen volledig worden hergebruikt. Het akkoord verbindt de overgang naar een duurzame economie met groene groei aan versterking van het concurrentievermogen.²

Doel van dit hoofdstuk is om het streven naar duurzaamheid en groene groei van het kabinet-Rutte II context te geven en, weliswaar in nogal algemene termen, nader te analyseren. Dit gebeurt in vier stappen. Onderdeel 12.2 geeft een beknopte historische schets van het denken over duurzaamheid en groene groei. Dit onderdeel laat zien hoe het streven van het nieuwe kabinet naar duurzaamheid en groene groei past in het denken en de beleidsdiscussies over dit onderwerp in de afgelopen decennia. Onderdeel 12.3 gaat in op de vraag hoever de Nederlandse economie gevorderd is op de weg naar duurzaamheid en groene groei. Impliciet wordt daarmee ook de opgave van het Nederlandse duurzaamheidsbeleid geschetst. De onderdelen 12.2 en 12.3 vormen het kader waarbinnen in onderdeel 12.4 de op duurzaamheid en groene groei gerichte maatregelen uit het regeerakkoord worden geïnventariseerd en, beknopt, geëvalueerd. Ter wille van de ruimte blijven de inventarisatie en evaluatie beperkt tot de belangrijkste energie- en klimaatmaatregelen en het bredere beleid gericht op groene groei. Onderdeel 12.5 reflecteert op de bevindingen. Drie vragen staan daarbij centraal. Ten eerste: in hoeverre zullen, met het voorgestelde beleid, duurzaamheid en groene groei in deze kabinetsperiode dichterbij komen? Ten tweede: hoe verhoudt het streven naar duurzaamheid en groene groei zich tot het in het regeerakkoord eraan gekoppelde streven naar een verbetering van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie? En ten slotte de meer algemene vraag: waarom is de overgang naar een duurzame economie en groene groei zo’n moeizaam verlopend proces?

12.2 Duurzaamheid en groene groei: een korte geschiedenis

Economische groei, in de gebruikelijke betekenis van een toename van het volume van het bruto binnenlands product (bbp), betekent bijna per definitie dat er, onder anderszins gelijke omstandigheden, schade aan de fysieke omgeving wordt aangericht en/of dat eindige voorraden worden opgemaaft. Bij een hoger inkomen stijgt de vraag naar goederen en diensten en neemt het verbruik van fossiele energie en van (andere) uitputbare grondstoffen toe. Bovendien

1 Tweede Kamer (2012-2013), p. 12.

2 Tweede Kamer (2012-2013), p. 11.

komen de resten na het verbruik, in de vorm van kooldioxide (CO₂) of als onbruikbaar afval in de omgeving terecht.

Als dit het volledige verhaal achter economische groei zou zijn, dan zou de mensheid in haar streven naar lotsverbetering, dat vooral ook de vorm heeft van het streven naar een groeiend bbp, zich op een doodlopende weg bevinden. De draagkracht en de omvang van de voorraden grondstoffen van de aarde zijn weliswaar niet precies bekend, maar dat ze eindig zijn, is onbetwistbaar.³ Een economie die groeit, en 'dus' in toenemende mate een beroep doet op de eindige draagkracht en de beperkte voorraden, loopt dan, per definitie, ooit tegen grenzen op: de wal zal op den duur het schip keren. Hoe dit 'keren' zich in de praktijk voor zal doen, valt moeilijk met enige precisie te zeggen. Maar het is wel duidelijk dat er dan een einde zal komen aan het proces van economische groei waarvan sinds de start van de industriële revolutie in steeds meer delen van de wereld sprake is. De economische ontwikkeling zal daarentegen in steeds meer landen beschreven moeten worden in termen van krimp. De mondiale armoede zal toenemen en steeds grotere delen van de aarde zullen onleefbaar worden.

Voor het risico dat dit 'Malthusiaanse spookbeeld' actueel wordt, is sinds het begin van de industriële revolutie regelmatig gewaarschuwd. In de periode na de Tweede Wereldoorlog is de publicatie in 1972 van *The limits to growth*⁴ misschien wel de meest invloedrijke bijdrage aan dit debat geweest. In deze studie, die op verzoek van de Club van Rome werd verricht, laten Meadows *et al.* zien hoe, bij ongewijzigd beleid, de wereld al ruim voor het einde van de 21ste eeuw geconfronteerd zal worden met zodanige tekorten aan mineralen en landbouwareaal dat armoede en honger op steeds grotere schaal onvermijdelijk zijn. Deze dramatische boodschap is de logische implicatie van de vooronderstellingen die aan het door de auteurs gebruikte model ten grondslag liggen. Want, gegeven (i) een eindige draagkracht van de aarde in termen van beschikbare grondstoffen en landbouwareaal; (ii) een exponentieel groeiende wereldbevolking; (iii) een voortgaande groei van de economie; (iv) weinig mogelijkheden om schaarse grondstoffen te vervangen door minder schaarse; en (v) de afwezigheid van prijsreacties die tot snelle technische vooruitgang prikkelen, is een 'crash' vroeger of later onvermijdelijk. In de woorden van de auteurs: 'Het basisgedragspatroon van het wereldsysteem is exponentiële groei van de bevolking en kapitaalinvesteringen, gevolgd door ineenstorting'.⁵

Meadows *et al.* boden evenwel ook een uitweg uit het sombere perspectief dat zij in hun basisscenario schetsen. Om een ineenstorting te voorkomen, was het, in hun ogen, noodzakelijk dat de wereldbevolking zich op min of meer het toenmalige niveau (= niveau van rond 1975) zou stabiliseren; dat het mondiale grondstoffenverbruik per hoofd drastisch naar beneden zou gaan; en dat aan de voortgaande groeiende industriële productie per hoofd snel een einde zou komen. In de praktijk zijn dit, tot nu toe, volstrekt onmogelijke eisen gebleken. Aan geen van de voorwaarden is de afgelopen decennia voldaan, zelfs niet bij benadering. In de komende decennia zal dit vermoedelijk niet veel anders zijn.

Hoewel er tijdens de opleving van Malthusiaanse somberheid, die het gevolg was van de boodschap van Meadows *et al.*, ook meer optimistische geluiden werden gehoord,⁶ overheerste in de Westerse wereld, en in relatief sterke mate in Nederland, het beeld van de tegenstelling

3 Zie bijvoorbeeld Rockström *et al.* (2009) en U.S. Geological Survey (2013).

4 Meadows *et al.* (1972).

5 Nederlandse editie, p. 137.

6 Een voorbeeld is Simon (1996) die vooral wees op de oneindige substitutiemogelijkheden tussen schaarse en overvloedig aanwezige grondstoffen en de potentiële toename van de kennis waartoe iedere uitbreiding van de wereldbevolking leidt.

tussen welvaart nu en op korte termijn door 'moderne' economische groei aan de ene kant, en de verwoestende effecten ervan op de fysieke omgeving aan de andere kant. Die negatieve effecten zouden een, naar Westerse maatstaven, redelijke welvaart voor de gehele wereldbevolking onmogelijk maken. Voor bewoners van rijke landen, waaronder Nederland, waren (en zijn) de implicaties van een dergelijke constatering op zijn minst ongemakkelijk. Het dwingt tot een keuze tussen ofwel minder consumptie in 'het heden' ofwel een rijk en welvarend leven maar wel ten koste van 'elders en later'.

Het was de commissie-Brundtland⁷ die in de jaren tachtig van de 20ste eeuw een uitweg vond uit dit dilemma. De commissie benadrukte niet alleen de noodzaak van een verzoening tussen milieu en economie, maar wees ook op de mogelijkheid ervan. De sleutel tot die verzoening lag in het streven naar een duurzame economische ontwikkeling, die tegemoetkomt aan de behoeften van de nu levende generaties, zonder dat daardoor de mogelijkheden op welvaart van toekomstige generaties in gevaar komen. Gerichte technologische ontwikkeling in de vorm van eco-efficiënte en groene technologieën en een 'juiste beprijzing' van natuurlijke hulpbronnen zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten. Opmerkelijk is dat de tot dan toe overwegend negatieve toon over de rol van technologie in het debat over de langetermijnevolgen van moderne economische groei, omsloeg in een positieve.⁸

Het debat over eindigheid van voorraden en beperkte draagkracht en, als gevolg daarvan, de noodzaak van een duurzame ontwikkeling, kreeg rond 2005 een nieuwe impuls door de introductie van het begrip 'groene groei'. Hoewel niet iedereen aan dit begrip eenzelfde inhoud geeft,⁹ bestaat er in de kern weinig verschil van mening over de betekenis ervan: alleen een toename van het bbp die de natuurlijke hulpbronnen en de milieudiensten die de omgeving biedt, in stand houdt, verdient het predicaat 'groene groei'.¹⁰ En ook hier valt weer op dat economische groei en duurzaamheid niet per definitie als tegenstrijdig worden gezien.

Recente discussies over het klimaatprobleem, een probleem dat nog niet werd onderkend door de Club van Rome, in combinatie met de mondiale recessie sinds 2008, hebben volgens velen de noodzaak van een transitie naar een duurzame economie, gekenmerkt door groene groei, hoog op de agenda geplaatst. Dit blijkt onder andere uit de aandacht voor het onderwerp bij internationale organisaties als de OESO, de VN en de EU.¹¹ Maar ook in het Nederlandse beleid heeft het groene-groei-concept inmiddels een belangrijke plaats ingenomen. De in 2011 verschenen *Agenda duurzaamheid; een groene-groei-strategie voor Nederland*¹² van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is hiervan een sprekend voorbeeld. Het kabinet-Rutte I wijst in deze Agenda op het belang van groene groei en duurzaamheid voor de economie als waarborg voor burgers om ook op de lange termijn in hun behoeften te kunnen voorzien.

Het 'werken aan duurzame groei' als derde pijler van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II sluit hier min of meer naadloos bij aan, ook al legt dit beleidsdocument op details wat andere accenten. Deze pijler betekent enerzijds dat wordt erkend dat de problemen van het klimaat en de uitputbaarheid van energie en grondstoffen reëel zijn. Maar anderzijds dat het ka-

7 Reijnders (1998, p.18) spreekt in dit verband van een '... remarkable technological optimism. This is especially so if one views this debate against the background of a widely held supposition that environmentalism has an antitechnological bias.'

9 Zie Huberty *et al.* (2011).

10 Zie bijvoorbeeld Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011).

11 Zie bijvoorbeeld Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), VN-Milieuprogramma (2011) en Jaeger *et al.* (2011).

12 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011).

binet ervan uitgaat dat met het juiste beleid de economische ontwikkeling in een meer duurzame en groene richting kan worden omgebogen, zonder dat dit ten koste gaat van de huidige welvaart.

12.3 Groene groei in Nederland: stand van zaken

Het nieuwe kabinet bouwt dus voort op het al bestaande streven naar duurzaamheid en groene groei. In die zin wordt een brug geslagen naar het beleid dat al werd gevoerd. Beter gezegd: de brug naar het verleden wordt niet opgetrokken. Dit maakt de vraag interessant in hoeverre het 'eerdere streven' naar duurzaamheid en groene groei de afgelopen jaren succesvol is geweest. Ofwel: waar staat de Nederlandse economie momenteel in termen van duurzaamheid en groene groei? Voor de beknopte beantwoording van die vraag wordt vooral gebruikgemaakt van de in 2011 verschenen publicatie *Green growth in the Netherlands*.¹³

Tabel 12.1 vat de uitkomsten van een aantal belangrijke groene-groei-indicatoren uit die publicatie samen. In navolging van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is bij de kwalificering van de trends een onderscheid gemaakt in drie typen samenhang tussen de ontwikkeling van een economische indicator aan de ene kant en de ontwikkeling van een relevante 'fysieke omgevingsindicator' aan de andere kant.

Als de ontwikkeling van de relevante fysieke omgevingsindicator min of meer parallel loopt aan die van de economische-groei-indicator, is er geen ont koppeling. Ofwel: er is geen ontwikkeling richting groene groei.

Als de ontwikkeling van de relevante fysieke omgevingsindicator duidelijk achterblijft bij die van de economische-groei-indicator, dan treedt een relatieve ont koppeling op. De druk op de fysieke omgeving neemt dan weliswaar toe, maar minder dan proportioneel met de groei van de economie.

Ontwikkelt de relevante fysieke omgevingsindicator zich daarentegen negatief, terwijl de economische-groei-indicator juist groei laat zien, dan is sprake van absolute ont koppeling. De druk op de omgeving neemt dan namelijk af, terwijl de economie groeit.

Duidelijk is dat de groei uitsluitend groen is bij absolute ont koppeling. Op den duur zal zo'n ontwikkeling uitmonden in een volledig groene en duurzame economie.

Tabel 12.1 Scores op groene-groei-indicatoren

Indicator	Periode	Trend	Groene groei?
Emissie broeikasgassen productie	1990-2009	relatieve ont koppeling	nee
Emissie broeikasgassen consumptie	1996-2009	relatieve ont koppeling	grensgebied
Fossiel energieverbruik	1990-2009	relatieve ont koppeling	nee
Niet-fossiele energie	1990-2009	toename	
Nutriëntenoverschot	1990-2009	absolute ont koppeling	tot op zekere hoogte
Materiaalverbruik	1996-2008	relatieve ont koppeling	nee
Houtvoorraad in bossen	1990-2005	toename	ja
Gasreserves	1990-2010	afname	nee
Biodiversiteit	1994-2005	afname	nee
Fijnstofemissie	1990-2009	afname	ja

Bronnen: Centraal Bureau voor de Statistiek (2011) en Centraal Bureau voor de Statistiek (2010)

13 Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

De belangrijkste boodschappen uit de tabel en de relevante CBS-data over de economische ontwikkeling kunnen als volgt worden samengevat:

- *Broeikasgassen als gevolg van de productie.* In de periode 1990-2009 is de Nederlandse economie flink gegroeid, terwijl de schadelijke emissies maar heel licht zijn toegenomen. Hier is dus sprake van relatieve ontkoppeling.
- *Broeikasgassen als gevolg van consumptie.* Als sterk emitterende bedrijfssectoren naar het buitenland verhuizen, is het denkbaar dat voor de Nederlandse productiesector een absolute ontkoppeling wordt gemeten. Op het hoge aggregatieniveau is dan sprake van groene groei. Maar deze boodschap is in de kern misleidend: ze is slechts de uitkomst van de verplaatsing van relatief vervuilende activiteiten naar het buitenland. Het is veelzeggender als de totale emissies van de binnenlandse consumptie in ogenschouw worden genomen. In de periode 1996-2009 blijkt hun omvang stabiel te zijn, terwijl de consumptie aanzienlijk is gestegen.
- *Fossiel energieverbruik.* De energie-intensiteit van de Nederlandse economie, gedefinieerd als het energieverbruik per eenheid toegevoegde waarde, is in de periode 1990-2008 met 21 procent gedaald. De toegevoegde waarde (in prijzen van 2000) kende met 53 procent een sterke toename. Na correctie van een klein deel niet-fossiel verbruik, blijft de conclusie dat er weliswaar sprake is van relatieve ontkoppeling en een ontwikkeling in de richting van groene groei, maar nog niet van echt groene groei.
- *Niet-fossiele energie.* Een volledig groene economie zou uitsluitend gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen. Het aandeel van vernieuwbare, niet-fossiele energie in de totale energieconsumptie van Nederland is in de periode 1990-2009 toegenomen van 1 procent naar 4 procent. Ondanks deze relatief forse groei is het aandeel in het totale energieverbruik nog steeds gering. Bovendien wordt niet alle niet-fossiele energie duurzaam (groen) geproduceerd; met name bij de duurzaamheid van bij de productie gebruikte biomassa passen de nodige vraagtekens.
- *Nutriëntenoverschot.* Het nutriëntenoverschot in de landbouw is het verschil tussen de toediening van stikstof respectievelijk fosfaat via kunstmest en veevoer en de verwijdering ervan in de vorm van landbouwproducten en de afvoer van mest. In de periode 1990-2009 is het overschot van beide mineralen afgenomen, terwijl de agrarische productie juist is gestegen. Losjes geïnterpreteerd is dus sprake van groene groei. Echter, ondanks de waargenomen afname is het saldo van toediening en verwijdering van nutriënten nog steeds positief.
- *Materiaalverbruik.* De binnenlandse consumptie van materialen door bedrijven en huishoudens (gecorrigeerd voor invoer en uitvoer) is in de periode 1996-2008 redelijk stabiel gebleven. Omdat het bruto binnenlands product fors is gegroeid, is sprake van ontkoppeling. Maar, zolang het netto materiaalverbruik (verbruik na correctie voor recycling) niet daalt, valt de ontwikkeling niet onder de definitie van groene groei.
- *Houtvoorraad in bossen.* In de periode 1996-2005 is de voorraad hout in de Nederlandse bossen met iets meer dan een kwart toegenomen, ondanks een stijging van de binnenlandse houtconsumptie. Een dergelijke ontwikkeling valt binnen de definitie van groene groei. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat veruit het grootste deel van de binnenlandse houtconsumptie afkomstig is uit invoer. Die invoer is in dezelfde periode (licht) toegenomen.

- *Gasvoorraden.* In de twee decennia na 1990 zijn de gasvoorraden met ongeveer 25 procent gedaald. Bij het huidige verbruik zijn ze nog voldoende voor ongeveer 20 jaar consumptie. Een situatie die ver van groene groei verwijderd is, vooral ook omdat betaalbare duurzame substituten niet onder handbereik lijken te liggen.
- *Biodiversiteit.* De groei van de Nederlandse economie is de afgelopen decennia niet gepaard gegaan met een toename van de biodiversiteit. Integendeel, de biodiversiteit in Nederland neemt nog steeds af, zij het in een steeds trager tempo.¹⁴
- *Emissie van fijnstof.* De emissie van fijnstof is sinds 1990 sterk afgenomen. Daardoor is de luchtkwaliteit in (vooral) de stedelijke gebieden sterk verbeterd, ondanks de forse groei van de economie. Gecombineerd past dit bij een ontwikkeling van groene groei.

Conclusie

Ondanks het onvolledige en fragmentarische karakter van de indicatoren, geven ze een ondubbelzinnige boodschap af: de economische groei in Nederland in de afgelopen 10-20 jaar is op een aantal belangrijke terreinen gepaard gegaan met een toename van de geaccumuleerde druk op de fysieke omgeving. Die druk had de vorm van een verdere uitputting van (mondiale) grondstoffenvoorraden; een voortgaande uitstoot van CO₂; een afname van de biodiversiteit en een toenemende belasting van de bodem met nutriënten. Wel liggen het tempo waarmee de druk op de omgeving toeneemt en de snelheid waarmee voorraden worden uitgeput beneden het groeitempo van de economie: op veel terreinen is sprake van relatieve ontkoppeling. Dit betekent dat de ontwikkeling weliswaar in de richting van groene groei gaat, maar dat van 'echte' groene groei nog geen sprake is. Daarvoor is een veel verdergaande (een volledige) ontkoppeling nodig.¹⁵

12.4 Duurzaamheid en groene groei: de belangrijkste maatregelen uit het regeerakkoord

Hoe denkt het nieuwe kabinet – afgaande op het regeerakkoord – een verdere ontkoppeling van economische groei en druk op de fysieke omgeving te kunnen bewerkstelligen? Ofwel: hoe wil het nieuwe kabinet de transitie naar een duurzame economische ontwikkeling bespoedigen? Voor twee belangrijke beleidsterreinen, respectievelijk (i) energie en klimaat en (ii) het bredere concept van groene groei, wordt dit hier kort nagegaan.

Energie en klimaat

Het regeerakkoord kent een aantal doelen en maatregelen op het terrein van energie en klimaat. De belangrijkste hiervan zijn:

- 1 Een toename van het aandeel duurzame energie in het binnenlandse energieverbruik tot 16 procent in 2020, ofwel 2 procentpunt boven de afspraken die in EU-verband zijn gemaakt. Ter vergelijking: in 2010 bedroeg het aandeel duurzame energie zo'n 4 procent (zie ook tabel 12.1). Het kabinet verwacht het gestelde doel via een optimale mix van subsidies (SDE+¹⁶) en mogelijk ook leveranciers- en bijmengverplichtingen te kunnen

¹⁴ Zie Planbureau voor de Leefomgeving (2009).

¹⁵ Voor een uitgebreidere beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot duurzaamheid, inclusief een vergelijking van Nederland met de overige EU-lidstaten, zij verwezen naar de Duurzaamheidsmonitor van het CBS en de gezamenlijke planbureaus (Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, en Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011).

¹⁶ SDE+ = Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie plus. Zie Roosdorp (2012) voor een uiteenzetting van de evolutie van deze energiesubsidie.

- bereiken. De benodigde subsidies zullen worden betaald uit de opbrengsten van een (extra) heffing op de energierekening van burgers en bedrijven.
- 2 Energiebesparing krijgt prioriteit, aldus het regeerakkoord. De *Green Deals* worden uitgebreid. Er komen besparingsafspraken met woningbouwcorporaties voor een versnelde verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Voor kantoren, scholen en andere gebouwen wordt energiebesparing via energiebedrijven bevorderd.
 - 3 De nieuwe regering wil het kleinschalig, duurzaam opwekken van (zonne-)energie waarvoor geen rijkssubsidie wordt ontvangen, fiscaal stimuleren door de invoering van een verlaagd tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit die is opgewekt door coöperaties van particuliere kleinverbruikers. De negatieve gevolgen hiervan voor het overheidsbudget worden gecompenseerd door een generieke verhoging van het reguliere tarief in de eerste schijf van de energiebelasting.
 - 4 Om de kostprijs van windenergie op zee versneld omlaag te brengen zal het kabinet samen met energiebedrijven en de Nederlandse offshore industrie initiatieven nemen om de innovatie in deze sector te stimuleren.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft via een *quickscan* de haalbaarheid van de doelen en de gevolgen van de maatregelen onderzocht. Onder verwijzing naar het ECN¹⁷, luidt de conclusie dat het ‘mogelijk [is] dit doel [de 16-procentdoelstelling] te halen met de gereserveerde middelen’.¹⁸ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de grootste stappen pas na 2017 zullen worden gezet. Het extra budget stijgt namelijk van 20 mln euro in 2015 tot 395 mln euro in 2017; en pas in 2018 zal de stap naar het structurele (extra) bedrag van 2,4 mld euro per jaar worden gezet.¹⁹

De keerzijde van deze gesubsidieerde stimulansen is dat ze tot een lastenverzwaring voor bedrijven en/of burgers zullen leiden. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de beoogde bijmenging leveranciersverplichtingen. Derhalve zal de economische groei en, *ceteris paribus*, de concurrentiepositie van Nederland, door deze maatregelen zeker niet worden gestimuleerd, dit in tegenstelling tot het streven van het kabinet. De forse toename van het percentage vernieuwbare energie zal wel tot een aanzienlijke daling van de uitstoot van broeikasgassen leiden. Het Planbureau voor de Leefomgeving schat die daling op zo’n 20 mln ton CO₂-equivalenten. Toch zijn ook bij dit resultaat enige kanttekeningen op hun plaats. Circa 90 procent van die reductie wordt gerealiseerd door bedrijven die onder het Europese systeem van verhandelbare emissierechten (ETS²⁰) vallen. Omdat voor de ETS-bedrijven een gezamenlijk EU-plafond geldt, betekent minder emissie in Nederland extra emissieruimte voor de rest van de EU. De vraag blijft dan of de EU hier in termen van broeikasemissies per saldo iets mee opschiet.²¹ Een tweede kanttekening is dat de forse stijging van het aandeel niet-fossiele energie deels gerealiseerd zal worden door de extra inzet van, zogeheten, eerste-generatie-biomassa. Bij het duurzame karakter van deze biomassa, die voor een groot deel uit invoer afkomstig zal zijn, zijn de afgelopen jaren steeds meer vraagtekens gezet.

17 Zie: www.ecn.nl/nl/nieuws/item/date/2012/11/01/doelstelling-van-16-duurzame-energie-vraagt-om-extra-windparken-op-zee-en-inzetten-extra-biomassa-i.

18 Planbureau voor de Leefomgeving (2012), p. 5.

19 Zie bijlage A van het regeerakkoord (Tweede Kamer, 2012-2013).

20 ETS = emissions trading system.

21 Planbureau voor de Leefomgeving (2012), p.6.

Volgens het regeerakkoord streeft het kabinet naar een 'transitie naar een duurzame economie en groene groei'.²² Het streven naar een circulaire economie is daar een belangrijk onderdeel van. Een circulaire economie verbruikt geen (of nauwelijks) uitputbare grondstoffen. Een circulaire economie is dus een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame economie. Is dan bovendien nog sprake van groei, en worden ook andere draagkrachtgrenzen niet overschreden, dan wordt aan de definitie van groene groei voldaan. Hoe denkt het nieuwe kabinet de overgang naar een duurzame economie met groene groei te bereiken? Of, iets bescheidener, hoe denkt het nieuwe kabinet het ideaalbeeld van een duurzame economie en groene groei dichterbij te brengen? Anders dan over het onderwerp energie en klimaat, dat weliswaar 'onderdeel' is van iedere transitie naar een duurzame economie, is het regeerakkoord over het bredere thema duurzaamheid en groene groei, weinig concreet.

In meer analytische zin zijn er drie wegen naar vermindering van de druk op de fysieke omgeving:

- Een afname van productie en consumptie. Omdat de definitie van groene groei een verlaging van de levensstandaard uitsluit, is dit nadrukkelijk niet aan de orde.
- Een minder milieubelastende aanwending van bestaande productiefactoren bij een gegeven technologie. Dit kan vooral worden bereikt door een verdere vergroening van het belastingstelsel. Producenten en consumenten worden dan ontmoedigd om milieu-onvriendelijke goederen te produceren respectievelijk te consumeren.
- Groene innovaties. Omdat een gelijke of hogere levensstandaard een randvoorwaarde is voor groene groei (ligt in de definitie besloten), zal herallocatie van productiemiddelen alleen niet voldoende zijn om het doel van duurzaamheid en groene groei te bereiken. Groene innovaties zullen een belangrijke rol moeten spelen.

Wat zegt het regeerakkoord over een verdere vergroening van het belastingstelsel en op duurzaamheid en groene groei gerichte innovaties?

De ambitieuze en wervende doelen ten spijt, valt hierover niet heel veel concreets in het regeerakkoord te lezen. Dit geldt zowel ten aanzien van de verdere vergroening van het belastingstelsel als voor de op groene groei gerichte innovaties. In beide gevallen beperken de meeste concrete maatregelen zich tot de energiesector (zie hierboven). Met betrekking tot de verdere fiscale vergroening valt de afschaffing van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor oldtimers, in zijn concreetheid, misschien nog wel het meeste op. Daartegenover staat trouwens dat de voorgenomen afschaffing van de fiscale vrijstelling van de vergoeding van het woonwerkverkeer, een typische vergroeningsmaatregel uit het *Begrotingsakkoord 2013*, bij de kabinetsformatie weer is teruggedraaid.

Ook bij de rol van groene innovaties winnen wervende teksten over noodzaak en doelstellingen het van expliciete formuleringen hoe het kabinet de transitie naar groene groei wil werkstelligen. In het akkoord valt bijvoorbeeld te lezen dat: 'De innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid ... optimaal [zal] worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei, mede met het oog op versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie'.²³ Maar over hoe die optimale inrichting er uit zal zien, valt bitter weinig te vinden. Wel dat er op de huidige fiscale innovatieregeling in 2014 94 mln euro en vanaf 2015 structureel 160 mln euro per jaar bezuinigd gaat worden.

22 Tweede Kamer (2012-2013), p. 11.

23 Tweede Kamer (2012-2013), p. 11.

12.5 Tot slot

In hoeverre leveren de maatregelen uit het regeerakkoord een serieuze bijdrage aan de transitie naar een duurzame economie en groene groei? De vorige paragraaf bevat voldoende informatie om die vraag te beantwoorden, zij het in nogal algemene termen. De korte evaluatie van de maatregelen met betrekking tot klimaat en energie en groene groei in bredere zin rechtvaardigt de conclusie dat gedurende de reguliere zittingstermijn van het kabinet-Rutte II slechts een paar hele kleine stappen gezet zullen worden. Als er, bijvoorbeeld, in 2017 of 2018, opnieuw een tabel van het type tabel 12.1 wordt geconstrueerd met de realisaties van het beleid van dit kabinet, dan zal die nieuwe tabel (bij een veronderstelde matige economische ontwikkeling) waarschijnlijk niet heel veel verschillen van tabel 12.1. De grootste verandering zal misschien het aandeel niet-fossiele energie zijn, al werd er eerder al op gewezen dat de kabinetsambities vooral gericht zijn op een stijging van het aandeel vernieuwbare energie vanaf 2018. En er is ook al op gewezen dat, vanuit een Europees en mondiaal oogpunt gezien, bij de stijging van dit aandeel serieuze duurzaamheidsvraagtekens kunnen worden gezet. Daar komt nog bij dat het beoogde hogere aandeel van niet-fossiele energie moet worden bereikt via subsidies voor vernieuwbare energie. Die subsidies zullen betaald worden uit heffingen op niet-vernieuwbare vormen van (= fossiele) energie. De vernieuwbare energie bestaat dan bij de gratie van (is gekoppeld aan) het verbruik van niet-vernieuwbare energie (waarvan het aandeel voorlopig groot zal blijven). Eigenlijk is sprake van een samengesteld product; bij een verdere stijging van het percentage vernieuwbare energie is zo'n constructie niet duurzaam. Wat de komende jaren precies de bijdrage van het beleid aan een 'circulaire economie' zal zijn, buiten het domein van de duurzame energie, valt nauwelijks of niet uit het regeerakkoord af te leiden.

Dit document verbindt de overgang naar een duurzame economie van groene groei aan versterking van het concurrentievermogen.²⁴ Als de bijdrage aan die overgang gering is, mag niet verwacht worden dat het concurrentievermogen erg zal veranderen. In het regeerakkoord zijn inderdaad geen aanwijzingen te vinden dat het beleid gericht op duurzaamheid en groene groei de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zal versterken. Wel beschouwd is het tegendeel eerder waar: in zoverre het regeerakkoord concrete maatregelen op het terrein van duurzaamheid en groene groei noemt, is voor het bedrijfsleven per saldo vooral sprake van lastenverzwaringen, bijvoorbeeld in het energiedomein, en subsidievermindering, bijvoorbeeld voor groene innovaties.

Deze weinig optimistische conclusies leiden tot de volgende meer algemene slotvraag: als het kabinet de noodzaak van een transitie naar duurzaamheid en groene groei zo belangrijk en dus nastrevenswaardig vindt, waarom zijn de voorgenomen stappen die in dat transitieproces gezet gaan worden dan zo bescheiden en, in een aantal gevallen zo weinig concreet?

Voor die bescheidenheid en vaagheid bestaat een aantal redenen:

- 1 Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling zijn vage concepten. Iedere concrete uitwerking botst al snel op de praktische onmogelijkheid om beleid te formuleren dat voldoet aan een enigszins letterlijke interpretatie van die begrippen.²⁵ Een wereldbevolking die inmiddels de 7 mld is gepasseerd en in ieder geval de eerste 50 jaar nog sterk in omvang zal toenemen, kan alleen maar bestaan door de door deskundigen gedefinieerde grenzen van

24 Tweede Kamer (2012-2013), p. 11.

25 Zie hierboven en ook Centraal Planbureau (1996).

draagkracht²⁶ te overschrijden. Op kleinere schaal geldt dit ook voor de Nederlandse bevolking, zelfs bij een drastische verlaging van het welvaartsniveau.

- 2 De tegenstelling tussen milieu en economie waarop de Club van Rome wees, is in de beleidspraktijk reëel: milieudoelen voor de lange termijn gaan meestal ten koste van de welvaart op korte termijn. De meer positieve opvatting die vooral achter het groene-groei-concept ligt, is voor de overzienbare toekomst een utopie.²⁷ Impliciet (en met een beetje fantasie) wordt dit ook in het regeerakkoord erkend: het is niet voor niets dat de concrete oogst aan groene-groei-maatregelen zo gering is.
- 3 De huidige nationale (en mondiale) welvaart 'drijft' direct of indirect op het grootschalige verbruik van fossiele energie, op niet-energetische grondstoffen die lang niet altijd volledig gerecycled kunnen worden en op het gebruik van landbouwgrond en ruimte voor wonen en werken die hoe dan ook ten koste gaan van de mondiale biodiversiteit. Zonder spectaculaire groene innovaties is het ondenkbaar dat dit anders kan, onder handhaving (beter nog: groei) van het huidige welvaartsniveau. Op de snelheid en de aard van die groene innovaties, en daarmee op de transitie naar groene groei, hebben nationale beleidsmakers maar weinig invloed, zeker op de korte termijn van een kabinetsperiode. Los nog van het feit dat een belangrijk deel van die innovaties in andere ontwikkelde landen plaats zal vinden. Het regeerakkoord verbergt dit door vooral algemeenheden te debiteren en wervende teksten te gebruiken.
- 4 Een speciaal probleem dat zich bij de transformatie naar groene groei voordoet, is de gerichtheid op andere processen en niet op 'echt' nieuwe producten. Vernieuwbare energie levert aan de gebruiker hetzelfde nut als niet-groene energie. Idem dito geldt dit voor bioplastics. Anders dan bij veel vernieuwingen uit de afgelopen decennia, bijvoorbeeld op ict-gebied, zullen bij de introductie van producten van groene groei zelden geheel nieuwe productmarkten voor consumenten worden aangeboord. De potentiële markt voor vernieuwbare energie bestaat uit de huidige markt van fossiele energie. Slechts als technologische doorbraken tot een gelijke of lagere kostprijs leiden, kan de transformatie bevorderend zijn voor (groene) groei. Ook deze karakteristiek bemoeilijkt het transitieproces.
- 5 Een keuze voor een 'groenere' ontwikkeling van de economie betekent hoe dan ook dat de huidige economie met extra beperkingen zal worden geconfronteerd. De producent zal veelal duurder uit zijn. In de kern betekenen die beperkingen namelijk dat tot dan toe niet of nauwelijks schaars geachte milieudiensten als schaars(-er) moeten worden beschouwd. Als Nederland op dit terrein meer dan zijn concurrenten doet, leidt dit, *ceteris paribus*, tot een verslechtering van de concurrentiepositie.
- 6 Een duurzaam Nederland kan slechts bestaan in een duurzame wereld. Indien de rest van de wereld, of een aanzienlijk deel van die rest, een niet-duurzaam ontwikkelingspad blijft volgen, hebben de inspanningen van Nederland per saldo weinig of geen effect op het uiteindelijke doel: een wereld achterlaten die ook latere generaties mogelijkheden op welvaart biedt. Duurzaamheidsbeleid is dan vooral een kwestie van 'gevoelde moraliteit' tot uitdrukking brengen. De praktijk wijst uit dat, als de korte-termijn-welvaartskosten hiervan te groot zijn, het beleid snel wordt aangepast. Ook dit ligt impliciet in het regeerakkoord besloten.

26 Zie hiervoor bijvoorbeeld Rockström *et al.* (2009).

27 Centraal Planbureau (2012).

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), *Environmental accounts of the Netherlands 2009*, Den Haag: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011), *Green growth in the Netherlands*, Den Haag: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, en Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *Monitor Duurzaam Nederland 2011*, Den Haag: CBS, CPB, PBL en SCP
- Huberty, M., H. Gao, en J. Mandell met J. Zysman (2011), *Shaping the green growth economy*, Berkeley: Berkeley Roundtable on the International Economy
- Jaeger, Carlo C., Leonidas Paroussos, Diana Mangalagu, Roland Kupers, Antoine Mandel, en Joan David Tàbara (2011), *A new growth path for Europe. Generating prosperity and jobs in the low-carbon economy*, Potsdam: European Climate Forum E.V.
- Centraal Planbureau (1996), *Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2011), *Groene groei: een wenkend perspectief?*, CPB Policy Brief 2011/12, Den Haag: CPB
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, en William W. Behrens III (1972), *The limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, New York: Universe Books (Nederlandse vertaling: Rapport van de Club van Rome, Utrecht: Het Spectrum)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Agenda duurzaamheid; een groene-groei-strategie voor Nederland*, Den Haag: IenM
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), *Towards green growth*, Parijs: OESO
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009), *Natuurbalans 2009*, Bilthoven/Den Haag: PBL
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Analyse van de milieu- en natuureffecten van Bruggen Slaan – Regeerakkoord VVD-PvdA d.d. 29 oktober 2012. Een quickscan*, Den Haag/Bilthoven: PBL
- Reijnders, L. (1998), The factor X debate. Setting targets for eco-efficiency, *Journal of Industrial Ecology*, 2(1), 13-22
- Rockström, Johan, en vele anderen (2009), Planetary boundaries. Exploring the safe operating space for humanity, *Ecology and Society*, 14(2) (zie: www.ecologyandsociety.org)
- Roosdorp, R.W.A. (2012), Energiesubsidies, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 183-201
- Simon, Julian L. (1996), *The ultimate resource 2*, Princeton: Princeton University Press
- Tweede Kamer (2012-2013), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- U.S. Geological Survey (2013), *Mineral commodity summaries 2013* (zie: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/103/mc2012.pdf>)
- VN-Milieuprogramma (2011), *Towards a green economy* (zie: www.unep.org/greeneconomy)
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our common future*, Oxford: Oxford University Press

Deze elfde aflevering van het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën gepubliceerde jaarboek overheidsfinanciën houdt het financieel-economische beleid van de overheid kritisch tegen het licht. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II vormt daarbij de rode draad. De eerste zes hoofdstukken besteden aandacht aan de gang van zaken in de Nederlandse economie, de stand van de overheidsfinanciën, de sociale zekerheid, de collectief gefinancierde gezondheidszorg, de financiën van de decentrale overheden, het meerjarig financieel kader voor de begroting van de Europese Unie en de overlevingsvoorwaarden van de euro. De overige hoofdstukken gaan in op de koersverlegging bij de ontwikkelings-samenwerking, de andere opzet van de begrotings-presentatie, het beleid ten aanzien van belastingen en premies, het functioneren van de strafrechts-keten, het ruimtelijk beleid en de beleids-inspanningen die zijn gericht op groene groei.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013* is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de openbare financiën, professioneel of gewoon uit belangstelling.