

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 3

**Rafelranden van de nieuwe
OZB-wetgeving**

M.A. Allers

**Overheidsfinanciën,
2008-2011**

C.G.M. Sterks

**Lasten verzwaren of
bezuinigen**

H.A.A. Verbon

**De verleiding van een
opgaande conjunctuur**

*W.H. Buiters, S.C.W. Eijffinger, J. Hartog,
C.G. Koedijk, A. van Witteloostuijn en
H.P. van Dalen*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

38^e JAARGANG

2006

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, prof. dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureau redactie

W.G.M. Heijsteeg

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, mevr. A.D.M. van Leeuwen

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 99,95 (excl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 69,- (excl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 22,- (incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,
e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementsovereenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2006 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

 **Nederlands
uitgeversverbond**
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Van de redactie	127
Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving <i>M.A. Allers</i>	128
Overheidsfinanciën, 2008-2011 <i>C.G.M. Sterks</i>	141
Lasten verzwaren of bezuinigen <i>H.A.A. Verbon</i>	146
De verleiding van een opgaande conjunctuur <i>W.H. Buiter, S.C.W. Eijffinger, J. Hartog, C.G. Koedijk, A. van Witteloostuijn en H.P. van Dalen</i>	153

Van de redactie

Dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* opent met een artikel van *Allers* over twee problemen die gemeenten ondervinden als gevolg van de recente maatregelen ten aanzien van de on-roerendezaakbelastingen (OZB). De ingevoerde tariefmaximering raakt gemeenten in ongelijke mate. Deze problemen waren te voorkomen geweest; de auteur geeft aan hoe ze alsnog zouden kunnen worden opgelost.

Vervolgens worden drie bewerkingen gepubliceerd van inleidingen op het symposium *Gouden bergen? De Nederlandse economie en overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode*, dat op 30 juni 2006 door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën werd georganiseerd. Achtereenvolgens zijn dit de bijdragen van *Sterks*, van *Verbon*, en van *Buiter, Eijffinger, Hartog, Koedijk, Van Witteloostuijn* en *Van Dalen*.

Arie Ros
eindredacteur

Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving

M.A. Allers*

Samenvatting

Met ingang van 2006 is het bereik van de belangrijkste gemeentelijke belastingen – de onroerende-zaakbelastingen (OZB) – in aanzienlijke mate ingeperkt. De OZB voor woninggebruikers is volledig afgeschaft, de hoogte van de tarieven van de overige drie OZB'en is aan banden gelegd. Dit artikel beschrijft de eerste gevolgen van de nieuwe regelgeving, en het signaleert twee belangrijke problemen bij de aansluiting met de bestaande financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Deze problemen, die maken dat gemeenten ongelijk worden getroffen door de zojuist ingevoerde tariefmaximering, waren te vermijden geweest. In deze bijdrage wordt aangegeven hoe de bedoelde problemen alsnog kunnen worden opgelost.

Trefwoorden

financiële verhouding, gemeentelijke belastingen, onroerendezaakbelasting

1 Inperking gemeentelijk belastinggebied

De gebruikersheffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen is met ingang van 2006 afgeschaft. De tarieven van de drie resterende OZB'en – die voor eigenaren van woningen, en die voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen – zijn elk aan een afzonderlijk maximum gebonden. Behalve die maximumtarieven heeft de centrale overheid ook een maximum gesteld aan de stijging van de tarieven. Dit om te voorkomen dat gemeenten met tarieven onder het gedicteerde plafond ongewenst snel naar het maximum toe kunnen bewegen. Een verfijning verdient hier de aandacht. Voor elke OZB-heffing hebben de beleidsmakers in Den Haag een drempeltarief vastgesteld. Deze drempeltarieven zijn globaal gebaseerd op de gemiddeld in Nederland gehanteerde tarieven. OZB-tarieven onder het drempeltarief kunnen zonder bezwaar tot dat drempeltarief worden verhoogd, OZB-tarieven op of boven het drempeltarief mogen maximaal met een bepaald percentage stijgen. Deze maximale tariefverhoging wordt per kabinetsperiode (en niet per raadsperiode) vastgesteld en zij is gekoppeld aan de verwachte volumegroei van het bruto binnenlands product (bbp) en de geraamde inflatie. Voor 2006 bedraagt de maximale tariefstijging 2 procent. Omdat de gestelde maximumtarieven niet mogen worden overschreden, geldt voor sommige gemeenten een lagere maximumstijging. In bepaalde gevallen is zij zelfs nihil.

Dit artikel beschrijft de eerste gevolgen van de nieuwe regelgeving, en het signaleert twee belangrijke problemen bij de aansluiting met de bestaande financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Tevens wordt aangegeven hoe de bedoelde problemen alsnog kunnen worden opgelost.

2 Directe effecten

De nieuwe regelgeving beoogt onder andere een rem te zetten op de opbrengststijging van de OZB. Niet iedereen was er vooraf van overtuigd dat dit doel ook zou worden bereikt. Immers, gemeenten die normaal gesproken een tariefverlaging zouden overwegen, moeten daar nu eerst even goed over nadenken. Een tariefdaling leidt onder de nieuwe wetgeving tot een lagere startwaarde, waarop het

* COELO en Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

maximaal toegestane stijgingspercentage van de OZB-tarieven wordt toegepast. Dit kan de financiële armslag van de gemeente vervolgens tot in lengte van dagen beknotten. Het was ook goed mogelijk geweest dat gemeenten die met hun tarieven al boven het drempeltarief zaten, hun tarieven massaal met de toegestane maximale stijging van 2 procent hadden verhoogd. In latere jaren kan de door een terughoudende opstelling opgelopen achterstand immers niet meer worden ingehaald. Deze gedragsreactie is voor dit jaar (2006) echter achterwege gebleven. Slechts ongeveer de helft van de gemeenten die bij woningen al boven het drempeltarief zaten, hebben hun tarief maximaal verhoogd. Er zijn zelfs gemeenten die hun OZB-tarieven in 2006 verlaagden. Overigens was dit – zo vlak voor de verkiezingen van een nieuwe gemeenteraad op 7 maart 2006 – natuurlijk ook een mooie manier om over het graf heen te regeren en de budgettaire opties voor een opvolgend college in te snoeren. Andersom kon dit niet. De nieuwe wet bevat op dit punt een opmerkelijke asymmetrie.

Vanaf het begin was minister van Financiën Zalm er niet van overtuigd dat de OZB-tariefstijging door de nieuwe wetgeving beperkt zou blijven. Aan de vooravond van de raadsverkiezingen beschuldigde hij er tijdens een uitzending van het tv-programma *Buitenhof* 74 gemeenten van te hoge tarieven te hebben vastgesteld. Op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verscheen een lijst met 62 gemeenten die zich (mogelijk) niet aan de maximering zouden houden. Al snel bleek dat hier sprake was van een ambtelijke blunder. Nadat de stofwolken waren opgetrokken bleek dat slechts één gemeente iets te verwijten viel. Deze gemeente heeft inmiddels haar tarieven tot onder de norm verlaagd.

Hoe valt deze blunder te verklaren? In sommige gevallen is de miskleun van BZK onbegrijpelijk. In veel andere gemeenten bleek het echter te gaan om een interpretatieverschil bij de afronding. Een OZB-tarief op of boven het drempeltarief mag hooguit 2 procent omhoog. Maar het tarief (per 2.500 euro waarde van de onroerende zaak) moet wel op hele centen uitkomen. Een gemeente die in 2005 een tarief had van 2,43 euro (het nieuwe drempeltarief) mag dit in theorie met 2 procent verhogen. Dit levert een verhoging op met 4,9 cent. Naar beneden afgerond op een tariefstijging van 4 cent levert dit een tariefverhoging op van 1,6 procent. De twee procent wordt zo niet gehaald. Naar boven afronden van de tariefstijging op 5 cent lijkt niet onredelijk. Dan stijgt het tarief echter met een minieme fractie méér dan 2 procent. Het interpretatieprobleem rond deze afrondingskwestie was overigens al lang en breed bekend op het moment dat minister Zalm zijn beschuldiging uitte.¹

In het eerste jaar waarin de OZB is gemaximeerd stegen de tarieven aanzienlijk minder dan in de voorafgaande jaren. Het gemiddelde OZB-tarief steeg met 1,6 procent voor (eigenaren van) woningen en met 1,0 procent voor niet-woningen. Sceptici vreesden dat gemeenten nu andere belastingen zouden gaan verhogen. Dat blijkt niet het geval te zijn geweest. Het gemiddelde rioolrecht ging flink omhoog, maar dat was te verwachten. Gemeenten hebben de graad van kostendekking verhoogd, omdat het moeilijker is geworden de kosten van de riolering ten laste van de OZB te financieren. Verder stijgen de kosten van de riolering al jaren als gevolg van hogere milieu-eisen, die door de rijksoverheid zijn gedecreteerd. Ook van de reinigingsheffing steeg de kostendekkingsgraad. Toch steeg het gemiddelde tarief van de heffingen voor het ophalen en verwerken van huishoudelijk afval met niet meer dan 1,6 procent. Dat is ongeveer gelijk aan het inflatieniveau. Sommige gemeenten voerden een toeristenbelasting of hondenbelasting in, maar andere gemeenten schaften die belastingen juist af. Per saldo steeg het gemiddelde tarief van deze heffingen niet; dat van de toeristenbelasting daalde juist.

De inperking van de OZB heeft dus niet geleid tot hogere tarieven van andere heffingen. Wel is binnen de OZB een verschuiving te zien van woningen naar niet-woningen. Droegen woningen in 2005

¹ Allers et al. (2006), 23.

nog bijna twee derde van de OZB-lasten, in 2006 is dat 52 procent. Deze uitkomst verbaast echter niet: de OZB voor woninggebruikers is immers afgeschaft.

3 Gevolgen voor de lokale keuzevrijheid

Op de nieuwe OZB-wetgeving is veel kritiek mogelijk. Kernpunt van kritiek is natuurlijk dat de lokale keuzevrijheid wordt verminderd. Voor de meeste gemeenten wordt (de groei van) het uitgaven-niveau nu in feite door het Rijk vastgesteld. Door de OZB maximaal te verhogen kunnen gemeenten hun uitgaven gemiddeld slechts met 0,6 procent verhogen.² Dat stelt weinig meer voor. De vrijheid om extra voorzieningen af te wegen tegen voor de bekostiging daarvan noodzakelijke extra belastingoffers is sterk beperkt.

4 Eigen-inkomstenmaatstaf gemeentefonds

Behalve dit principiële kritiekpunt rijzen vragen over de manier waarop de tariefmaximering vorm heeft gekregen. Met name de relatie tussen de ingevoerde tariefmaximering en de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is niet goed doordacht. Hierdoor pakt de maximering voor de ene gemeente heel anders uit dan voor de andere. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen. Daartoe bevat het verdeelstelsel een zogeheten eigen-inkomstenmaatstaf, die gekoppeld is aan de waarde van de in de desbetreffende gemeenten gelegen onroerende zaken.³ Hoe hoger deze waarde is, hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in zijn inkomstenbehoefte te (kunnen) voorzien, en hoe lager derhalve de algemene uitkering is. Bij gesleutel aan de OZB moet ook iets aan deze verevening via de eigen-inkomstenmaatstaf worden gedaan. Anders zakt het bouwwerk scheef. Ondanks tijdige waarschuwingen heeft de wetgever dit niet willen inzien.⁴ Wat is hiervan nu het gevolg?

Gemeenten die bij een herwaardering van onroerende zaken een bovengemiddelde waardegroei laten zien, ontvangen daarna minder geld uit het gemeentefonds, omdat zij geacht worden zelf meer te kunnen heffen. Door de maximering van de tariefstijging zal dit laatste echter lang niet altijd meer het geval zijn. Het kabinet lijkt dit niet te beseffen. De maximale jaarlijkse tariefstijging wordt namelijk per gemeente aangepast aan de waardeontwikkeling van de inliggende onroerende zaken. Aan de memorie van toelichting ontleen ik het volgende citaat (II, onderdeel D): "Aldus wordt gewaarborgd dat, behoudens toegestane tariefstijgingen de opbrengsten in het oude en nieuwe tijdvak gelijk blijven." Nog een citaat: "Uitgangspunt hierbij is dat de opbrengsten die gegenereerd kunnen worden gelijk blijven ondanks de waardeontwikkeling." Als die opbrengsten gelijk blijven is het toch onlogisch om de uitkering uit het gemeentefonds wél te veranderen? Gemeenten met een bovengemiddelde waardeontwikkeling kunnen de daling van hun uitkering uit het gemeentefonds in veel gevallen niet compenseren.

5 Gelijke maxima leiden tot ongelijke opbrengsten

Maar dit is nog niet alles. Een andere weeffout is het gevolg van het feit dat de gemeentelijke belastingcapaciteit via de verdeling van het gemeentefonds slechts gedeeltelijk wordt verevend. Immers,

² Allers *et al.* (2006), 37.

³ De eigen-inkomstenmaatstaf bestaat behalve een deel dat is gekoppeld aan de woz-waarde nog uit een bedrag per woonruimte. Destijds is besloten niet de gehele woz-waarde maar slechts 80 procent van de waarde van woningen en 70 procent van de waarde van niet-woningen in deze maatstaf te betrekken om gemeenten een belang te geven bij een groei van de waarde van onroerende zaken.

⁴ Allers (2005a), Raad voor de financiële verhoudingen (2005b).

de eigen-inkomstenmaatstaf wordt berekend op basis van 70 procent van de waarde van niet-woningen en 80 procent van de waarde van woningen. Dat betekent dat gemeenten met bovengemiddelde waarden van onroerende zaken bij een bepaald OZB-tarief over meer algemene middelen beschikken dan gemeenten waar onroerende zaken minder waard zijn. De maximeringssystematiek is gebaseerd op de vooronderstelling dat twee gemeenten een gelijke opbrengst hebben – in relatie tot hun omvang – als zij allebei het drempeltarief hanteren. Dit zou zo zijn als verschillen in belastingcapaciteit volledig zouden worden verevend via het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Maar dat gebeurt dus niet. Het gevolg is dat gemeenten met een relatief geringe belastingcapaciteit door de maximeringsregels worden benadeeld. De gehanteerde maxima en de drempeltarieven zijn immers voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten met lage waarden van onroerende zaken – met name in de periferie gelegen – krijgen hierdoor minder financiële armslag. Gemeenten met dure huizen, veel recreatiewoningen of grote industrieën hebben meer te besteden.⁵

Het gaat hierbij bepaald niet om verwaarloosbare bedragen. Neem bijvoorbeeld het geval van Urk en Delfzijl, de gemeenten met de laagste woningwaarde per inwoner (49.000 euro).⁶ Gemiddeld, voor alle gemeenten samen, bedraagt deze waarde 85.000 euro per inwoner. Uitgangspunt van de wetgever is dat de eigen-inkomstenmaatstaf voor een gemeente met een gemiddelde belastingcapaciteit per saldo geen effect heeft: het in aanmerking te nemen bedrag is gelijk aan het bedrag dat via de algemene uitkering weer terugkomt. Urk en Delfzijl ontvangen als gevolg van de eigen-inkomstenmaatstaf een algemene uitkering die per inwoner 28 euro hoger ligt dan die voor een gemeente met een gemiddelde belastingcapaciteit.⁷ Bij een verevening van honderd procent zouden Urk en Delfzijl niet 28 euro maar 35 euro per inwoner extra aan algemene uitkering ontvangen.⁸ Door de onvolledige verevening komen zij dus 7 euro per inwoner tekort. Om per saldo evenveel te besteden te hebben als een gemeente met de gemiddelde woningwaarde per inwoner moeten Urk en Delfzijl een OZB-tarief hanteren dat 36 cent hoger ligt.⁹ Het drempeltarief zou voor deze gemeenten dus 15 procent hoger moeten liggen dan voor de gemiddelde gemeente om tot een zelfde financiële armslag te komen. Voor gemeenten met hoge WOZ-waarden zou het juist lager moeten liggen.¹⁰

Figuur 1 laat dit zien voor alle gemeenten. De tabel in de bijlage geeft de cijfers voor alle gemeenten. De punten linksboven in figuur 1 zijn Urk en Delfzijl. Rechtsonder liggen gemeenten als Wassenaar, Bloemendaal en Schiermonnikoog. Doordat woningen er duur zijn, of door de aanwezigheid van veel recreatiewoningen, levert een bescheiden OZB-tarief in deze gemeenten nog een aanzienlijke opbrengst op, ook als rekening wordt gehouden met de verevening via de algemene uitkering. Bij een tarief dat 31 cent lager ligt hebben zij evenveel te besteden als een gemeente met een gemiddelde woningwaarde per inwoner. Vergeleken met Delfzijl kunnen zij zelfs een tarief hanteren dat 67 cent lager ligt, en evenveel te besteden hebben. Dat is heel andere koek dan die fracties van centen waar minister Zalm over viel. Ter oriëntatie: het gemiddelde OZB-tarief voor woningen bedraagt 2,56 euro.¹¹

5 Zie ook Allers (2005b).

6 Berekend op basis van gegevens afkomstig van de website van het CBS (maart 2006).

7 Dit is berekend als 80 procent van het verschil tussen de landelijke *per capita* waarde van woningen en die waarde in Delfzijl of Urk, gedeeld door 2.500 en vermenigvuldigd met het rekentarief voor eigenaren van woningen (2,43 euro in 2006).

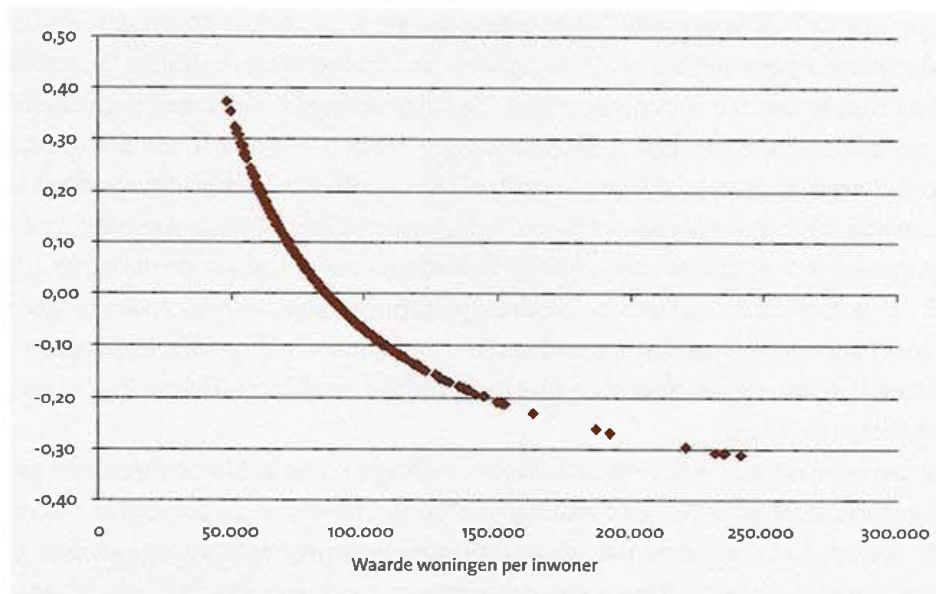
8 Dit blijkt als bij de bovenstaande berekening geen 80 maar 100 procent van de woningwaarde wordt genomen.

9 Te berekenen als $(7/(49.000/2.500))$.

10 WOZ = Wet waardering onroerende zaken.

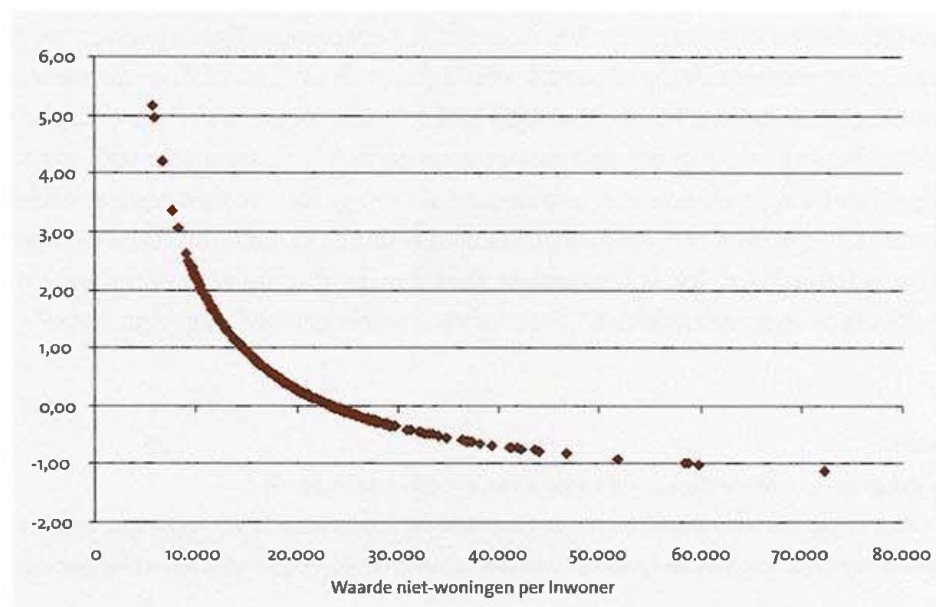
11 Allers *et al.* (2006), 22.

Figuur 1 Kop op OZB-tarief woningen, nodig om dezelfde financiële armslag te krijgen als een gemeente met gemiddelde woningwaarde (euro)



Figuur 2 laat hetzelfde zien voor niet-woningen. Hier zijn de verschillen nog aanzienlijk groter dan bij woningen. Dat komt doordat verschillen in belastingcapaciteit slechts voor 70 procent worden vervend (bij woningen is dit 80 procent), maar ook doordat de waarde van niet-woningen per inwoner zeer sterk verschilt tussen gemeenten. Links bovenin staan gemeenten als Westervoort, Rozenburg en Onderbanken, met per inwoner een lage belastbare waarde van onroerende zaken. Rechtsonder bevinden zich gemeenten als Moerdijk en Eemsmond, met veel bedrijvigheid per inwoner. Zij kunnen zich lage tarieven permitteren en toch voldoende opbrengst behalen.

Figuur 2 Kop op OZB-tarief niet-woningen, nodig om dezelfde financiële armslag te krijgen als een gemeente met gemiddelde waarden (euro)



6 Alternatieven

Wat betreft de aansluiting van de OZB-maximering bij het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds bestaan dus twee problemen. Ten eerste krijgen gemeenten waar de

WOZ-waarden bovengemiddeld stijgen een lagere uitkering uit het gemeentefonds, terwijl zij die in veel gevallen niet langer kunnen compenseren door een hogere OZB-opbrengst. De drempeltarieven en de maxima worden per gemeente immers zo aangepast dat de maximale OZB-opbrengst voor en na hertaxatie gelijk is. Laten we dit het *hertaxatieprobleem* noemen.

Ten tweede is de tariefmaximering gebaseerd op de fictie dat verschillen in de belastingcapaciteit van gemeenten volledig worden verevend, waardoor de ene gemeente bij het drempeltarief (of het maximumtarief) meer financiële armslag heeft dan de andere gemeente die het drempeltarief (of het maximumtarief) hanteert. Dit noemen we het *probleem van de ongelijke financiële armslag*.

De meest eenvoudige oplossing is natuurlijk het beëindigen van de tariefmaximering. Hiermee worden beide problemen in één klap opgelost. Dit zou ook om diverse andere redenen een heel goed idee zijn.¹² Het valt echter niet te verwachten dat de verantwoordelijke politici dit zullen inzien.

Er zijn twee andere mogelijkheden, maar die zijn ingewikkelder (zie tabel 1). Dat komt doordat de twee problemen onderling samenhangen. Ze moeten ze dus ook in samenhang worden opgelost. Het hertaxatieprobleem bestaat bij de gratie van de verevening van belastingcapaciteit, terwijl het probleem van de ongelijke financiële armslag juist ontstaat doordat niet volledig wordt verevend. We kunnen het eerstgenoemde probleem oplossen door te stoppen met verevenen, en het laatstgenoemde probleem door juist volledig te gaan verevenen. Hoe zijn deze uitersten nu te verzoenen?

Om te beginnen valt het hertaxatieprobleem op te lossen door te stoppen met het verevenen van belastingcapaciteit. Door tegelijkertijd af te stappen van uniforme drempel- en rekentarieven, door hierbij wel rekening te houden met verschillen in belastingcapaciteit, valt tevens het probleem van de ongelijke financiële armslag op te lossen. We krijgen dan per gemeente drempeltarieven en maximumtarieven. De prijs die voor deze oplossing wordt betaald is het afschaffen van de eigen-inkomstenmaatstaf bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De eigen-inkomstenmaatstaf kan wellicht wel worden gemist, nu de opbrengst van de OZB sinds de afschaffing van het gebruikersdeel voor woningen flink in betekenis is verminderd.

De tweede mogelijkheid is het juist volledig gaan verevenen van belastingcapaciteit, waarmee het probleem van de ongelijke armslag wordt opgelost. Dit combineren we met het structureel aanpassen, op gemeenteniveau, van reken- en maximumtarieven aan waardemutaties, zodat de netto-OZB-opbrengst (OZB-opbrengst gecorrigeerd voor de eigen-inkomstenmaatstaf) in het oude en het nieuwe tijdvak gelijk kan blijven. Daarmee is dan ook het hertaxatieprobleem opgelost. Het vaak genoemde nadeel van volledige verevening – gemeenten hebben dan geen direct financieel belang meer bij vergroting van hun belastingcapaciteit – lijkt beperkt, zo niet illusoir. Gemeenten hebben immers voldoende andere redenen – meer prestige, grotere koopkrachtige vraag en groei van de werkgelegenheid – om meer bedrijven en (dure) woningen binnen hun grenzen te willen halen.

Beide benaderingen kennen op het eerste gezicht het bezwaar dat jaarlijks per gemeente drempeltarieven en maximumtarieven moeten worden vastgesteld. Dat moet in de bestaande opzet evenwel ook, omdat de drempels en de maxima aan de waardeontwikkeling van onroerende zaken moeten worden aangepast. Vanaf 2007 wordt de waarde van onroerende zaken namelijk elk jaar opnieuw vastgesteld.

12 Raad voor de financiële verhoudingen (2005a).

Tabel 1 Oplossingsmogelijkheden voor aansluitprobleem OZB-maximering en verdeelsysteem gemeentefonds

Problemen		
	OZB-opbrengst moet na bovengemiddelde waarde­stijging omhoog doordat AU daalt, maar dit wordt gefrustreerd door maximering	Financiële armslag gemeenten verschilt, doordat twee gemeenten met OZB-tarieven ter hoogte van de drempeltarieven of de maxima een verschillende netto-OZB-opbrengst hebben.
Oplossingen		
<i>Maximering</i> : afschaffen	Probleem opgelost.	Probleem opgelost.
<i>Verevening</i> : maakt niet uit	OZB-opbrengst kan worden verhoogd.	Drempeltarieven en maxima bestaan niet meer.
<i>Verevening</i> : geen	Probleem opgelost.	Probleem opgelost.
<i>Maximering</i> : drempeltarieven en maxima per gemeente vaststellen, rekening houdend met verschillen in belastingcapaciteit	Door einde aan verevening wordt de algemene uitkering onafhankelijk van WOZ-waarde, dus OZB-opbrengst hoeft na sterke waarde­stijging niet meer omhoog.	Elke gemeente heeft met haar drempeltarieven of met haar maximumtarieven evenveel te besteden als andere gemeenten die hun drempel respectievelijk hun maximumtarief hanteren.
<i>Verevening</i> : volledig.	Probleem opgelost	Probleem opgelost.
<i>Maximering</i> : drempel- en maximumtarieven van elke gemeente afzonderlijk aanpassen zodat netto-OZB-opbrengst (dus na verrekening eigen-inkomstenmaatstaf) in oude en nieuwe tijdvak gelijk is.	Na hertaxatie kan de OZB-opbrengst zodanig worden aangepast dat de som van OZB en algemene uitkering niet verandert door de hertaxatie.	Bij volledige verevening heeft elke gemeente bij hetzelfde belastingtarief hetzelfde te besteden (<i>ceteris paribus</i>)

7 Conclusie

De nieuwe OZB-wetgeving voldoet aan de wensen van het kabinet. De OZB-opbrengst als geheel is als gevolg van de afschaffing van de gebruikersheffing op woningen gedaald. De resterende tarieven zijn zeer beperkt gestegen. Afgezien van het meer kostendekkend maken van rioolrecht en reinigingsheffing hebben gemeenten het tarief van hun overige belastingen per 1 januari 2006 niet bovenmatig sterk verhoogd. Ook gingen per saldo niet meer gemeenten honden- of toeristenbelasting heffen. De prijs die hiervoor is betaald is het grotendeels verdwijnen van de keuzevrijheid van lokale beleidsma­kers om – met democratische legitimering van de eigen inwoners – de hoogte van het plaatselijke voor­zieningenniveau te bepalen. Maar ook dat was een kabinetsdoelstelling.

De nieuwe OZB-wetgeving is ingevoerd zonder rekening te houden met de gevolgen voor de hiermee sterk verwante eigen-inkomstenmaatstaf van de algemene uitkering. Een gevolg hiervan is dat gemeenten waar de waarde van onroerende zaken bovengemiddeld stijgt in de toekomst minder te besteden zullen hebben. Een tweede gevolg is dat gemeenten met gemiddeld relatief lage WOZ-waar­den thans aanzienlijk minder te besteden hebben dan andere gemeenten. Het lijkt niet waarschijn­lijk dat deze effecten zijn beoogd. In dit artikel zijn drie mogelijke oplossingen beschreven. Er is dus geen excuus om de onbedoelde en ongewenste bijverschijnselen van de nieuwe OZB-wetgeving te laten voortbestaan.

Wel zullen twee van de drie beschreven oplossingen de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten administratief verder belasten. Ook zou de regelgeving (nog) minder transparant wor­den, waardoor onder andere de kans op nieuwe OZB-rekenfouten toeneemt. Het zijn stuk voor stuk argu­menten om de OZB als eigen belasting van autonome gemeenten in oude glorie te herstellen. Lan­delijke politici lijken echter (nog?) niet genegen de koers inzake de gemeentebelastingen als gevolg van voortschrijdend inzicht te verleggen.

Literatuur

- Allers, M.A. (2005a), *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, Groningen: COELO
- Allers, M.A. (2005b), *Maximering OZB-tarieven benadeelt gemeenten met een lage belastingcapaciteit*, B&G, 32(12), 5-8
- Allers, M.A., C. Hoebe, J.T. van der Veer, en E. Gerritsen (2006), *Atlas van de lokale lasten 2006*, Groningen: COELO
- Raad voor de financiële verhoudingen (2005a), *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven)*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2005b), *Effect wet WOZ op de algemene middelen gemeenten*, Den Haag: Rfv

Bijlage

Kop op OZB-tarief, nodig om dezelfde financiële armslag te krijgen als een gemeente met gemiddelde WOZ-waarde per inwoner (euro)

Leesvoorbeeld: Doordat Aa en Hunze een relatief lage waarde van niet-woningen per inwoner heeft, moet het OZB-tarief voor niet-woningen in die gemeente 1,25 euro hoger liggen dan in een gemiddelde gemeente om toch evenveel te besteden te hebben.

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Aa en Hunze	0,00	1,25	Baarle-Nassau	-0,08	-0,72
Aalburg	0,00	0,74	Baarn	-0,14	0,26
Aalsmeer	-0,11	-0,74	Barendrecht	-0,02	0,30
Aalten	0,05	0,57	Barneveld	-0,03	-0,44
Abcoude	-0,20	1,21	Bedum	0,19	2,24
Achtkarspelen	0,21	1,03	Beek	0,02	-0,03
Alblasserdam	0,07	0,38	Beemster	-0,10	0,26
Albrandswaard	-0,06	0,20	Beesel	0,07	1,31
Alkemade	-0,07	0,17	Bellingwedde	0,17	1,49
Alkmaar	0,03	-0,36	Bennebroek	-0,21	0,93
Almelo	0,18	0,19	Bergambacht	-0,08	-0,04
Almere	0,10	1,01	Bergeijk	-0,11	-0,15
Alphen a/d Rijn	0,01	0,07	Bergen L	0,03	1,31
Alphen-Chaam	-0,12	-0,49	Bergen NH	-0,21	1,09
Ambt Montfort	0,03	1,44	Bergen op Zoom	0,07	-0,20
Ameland	-0,23	-0,92	Bergschenhoek	-0,07	1,11
Amersfoort	-0,02	-0,02	Berkel en Rodenrijs	0,00	0,34
Amstelveen	-0,14	-0,21	Berkelland	0,03	0,34
Amsterdam	-0,09	-0,64	Bernheze	-0,06	0,31
Andijk	0,01	-0,13	Bernisse	0,01	1,02
Anna Paulowna	0,07	1,22	Best	-0,08	0,01
Apeldoorn	-0,04	-0,20	Beuningen	-0,02	0,54
Appingedam	0,31	1,13	Beverwijk	0,01	-0,36
Arcen en Velden	-0,01	0,48	Binnenmaas	-0,05	0,51
Arnhem	0,05	0,00	Bladel	-0,08	-0,34
Assen	0,17	0,22	Blaricum	-0,31	0,86
Asten	-0,05	0,08	Bleiswijk	-0,05	-0,60

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Bloemendaal	-0,31	0,53	Dongeradeel	0,28	0,63
Boarnsterhim	0,07	0,69	Dordrecht	0,13	0,25
Bodegraven	-0,02	0,23	Drechterland	-0,02	1,72
Boekel	-0,02	-0,25	Drimmelen	-0,03	0,39
Bolsward	0,18	0,47	Dronten	0,10	0,05
Borger-Odoorn	0,07	1,10	Druten	0,02	0,60
Borne	0,02	1,01	Duiven	0,01	-0,13
Borsele	0,08	-0,61	Echt-Susteren	0,03	0,69
Boskoop	-0,02	2,08	Edam-Volendam	-0,02	0,62
Boxmeer	-0,02	0,19	Ede	-0,02	-0,05
Boxtel	-0,05	0,44	Eemnes	-0,12	0,28
Breda	-0,04	-0,15	Eemsmond	0,31	-1,00
Breukelen	-0,11	0,09	Eersel	-0,09	0,04
Brielle	-0,03	0,39	Eijsden	-0,02	0,99
Bronckhorst	-0,05	0,29	Eindhoven	-0,02	-0,62
Brummen	-0,05	0,61	Elburg	0,01	0,34
Brunssum	0,14	2,36	Emmen	0,17	0,76
Bunnik	-0,09	0,00	Enkhuizen	0,07	0,02
Bunschoten	0,00	0,37	Enschede	0,16	0,40
Buren	-0,07	0,93	Epe	-0,12	0,57
Bussum	-0,21	0,54	Ermelo	-0,06	0,32
Capelle aan den IJssel	0,03	0,28	Etten-Leur	0,01	-0,29
Castricum	-0,11	1,62	Ferwerderadiel	0,28	1,24
Coevorden	0,08	0,15	Franekeradeel	0,24	0,78
Cranendonck	-0,07	0,13	Gaasterlân-Sleat	0,02	1,09
Cromstrijen	-0,02	0,40	Geertruidenberg	0,02	-0,50
Cuijk	0,02	0,13	Geldermalsen	-0,08	0,01
Culemborg	0,03	0,52	Geldrop-Mierlo	-0,04	1,00
Dalfsen	-0,02	0,51	Gemert	0,02	0,24
Dantumadeel	0,20	2,00	Gennep	0,01	-0,09
De Bilt	-0,20	0,53	Giessenlanden	-0,06	0,63
De Marne	0,26	0,34	Gilze en Rijen	0,02	0,17
De Ronde Venen	-0,12	0,27	Goedereede	-0,16	0,26
De Wolden	-0,02	0,84	Goes	0,03	-0,09
Delft	0,04	0,01	Goirle	-0,06	0,81
Delfzijl	0,36	-0,13	Gorinchem	0,06	0,18
Den Helder	0,12	0,40	Gouda	0,05	0,13
Deurne	-0,03	0,14	Graafstroom	-0,01	0,28
Deventer	0,05	0,30	Graft-De Rijp	-0,05	1,21
Diemen	-0,06	-0,72	Grave	0,01	1,21
Dinkelland	0,00	0,01	Groenlo	0,07	0,20
Dirksland	0,08	0,88	Groesbeek	-0,07	0,98
Doesburg	0,04	1,57	Groningen	0,19	-0,23
Doetinchem	0,02	0,28	Grootegast	0,17	1,61
Dongen	0,01	0,41	Gulpen-Wittern	0,00	0,77

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Haaksbergen	0,02	0,46	IJsselstein	-0,01	1,03
Haaren	-0,11	0,55	Jacobswoude	-0,10	1,24
Haarlem	-0,05	0,12	Kampen	0,03	0,40
Haarlemmerliede c.a.	-0,08	0,01	Kapelle	0,08	0,74
Haarlemmermeer	-0,06	-0,99	Katwijk	-0,03	0,39
Haelen	0,03	0,36	Kerkrade	0,18	0,99
Halderberge	-0,01	0,65	Kessel	0,02	0,49
Hardenberg	0,10	0,70	Kollumerland c.a.	0,23	1,14
Harderwijk	-0,02	0,42	Korendijk	0,02	1,61
Hardinxveld-Giessendam	0,05	0,22	Krimpen aan den IJssel	0,01	1,30
Haren	-0,09	0,86	Laarbeek	-0,04	0,56
Harenkarspel	-0,02	0,81	Landerd	-0,06	0,30
Harlingen	0,19	-0,29	Landgraaf	0,11	1,83
Hatterm	-0,09	1,47	Landsmeer	-0,13	1,27
Heel	-0,01	-0,15	Langedijk	-0,06	1,58
Heemskerk	-0,02	1,84	Laren	-0,31	-0,24
Heemstede	-0,21	0,71	Leek	0,13	0,40
Heerde	-0,11	0,81	Leerdam	0,04	0,94
Heerenveen	0,05	0,18	Leeuwarden	0,26	-0,03
Heerhugowaard	0,16	1,61	Leeuwarderadeel	0,19	2,25
Heerlen	0,14	0,10	Leiden	-0,01	-0,01
Heeze-Leende	-0,14	-0,11	Leiderdorp	-0,07	0,84
Heiloo	-0,14	1,99	Leidschendam-Voorburg	-0,10	0,66
Helden	0,02	-0,24	Lelystad	0,13	-0,02
Hellendoorn	0,01	1,11	Lemsterland	0,05	0,48
Hellevoetsluis	0,07	1,82	Leusden	-0,07	0,34
Helmond	0,02	0,36	Liemeer	-0,02	0,32
Hendrik-Ido-Ambacht	0,03	1,54	Liesveld	0,00	0,52
Hengelo O	0,09	0,10	Lingewaal	-0,03	0,24
Het Bildt	0,27	1,67	Lingewaard	-0,02	1,85
Heumen	-0,10	0,97	Lisse	-0,05	-0,15
Heusden	-0,05	0,79	Lith	-0,07	0,64
Heythuysen	0,04	0,38	Littenseradiel	0,18	0,88
Hillegom	-0,08	0,52	Lochem	-0,11	0,36
Hilvarenbeek	-0,09	-0,18	Loenen	-0,18	0,53
Hilversum	-0,12	-0,48	Loon op Zand	-0,04	0,59
Hof van Twente	0,01	0,28	Lopik	-0,03	0,68
Hoogeveen	0,13	0,39	Loppersum	0,29	1,07
Hoogezand-Sappemeer	0,29	1,49	Losser	0,02	0,88
Hoorn	0,05	0,31	Maarssen	-0,03	1,11
Horst aan de Maas	0,02	0,00	Maasbracht	0,03	0,68
Houten	-0,03	0,64	Maasbree	0,06	0,43
Huizen	-0,12	1,49	Maasdonk	-0,06	0,62
Hulst	0,12	0,93	Maasdriel	-0,07	0,19
Hunsel	0,06	-0,23	Maassluis	0,06	1,63

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Maastricht	0,01	-0,22	Oegstgeest	-0,16	1,23
Margraten	-0,06	1,28	Oirschot	-0,09	-0,46
Marum	0,07	1,14	Oisterwijk	-0,14	0,28
Medemblik	0,03	0,80	Oldebroek	0,01	0,69
Meerlo-Wanssum	0,03	0,07	Oldenzaal	0,04	0,17
Meerssen	-0,03	1,90	Olst-Wijhe	0,03	0,65
Meijel	0,00	0,51	Ommen	-0,02	-0,47
Menaldumadeel	0,18	2,37	Onderbanken	0,08	4,16
Menterwolde	0,18	0,95	Oosterhout	-0,02	-0,16
Meppel	0,07	1,38	Oostflakkee	0,09	1,09
Middelburg	0,13	0,40	Ooststellingwerf	0,10	1,12
Middelharnis	0,09	0,47	Oostzaan	-0,09	1,64
Midden-Delfland	-0,08	0,77	Opmeer	0,00	0,86
Midden-Drenthe	0,08	0,07	Opsterland	0,11	0,95
Mill en Sint Hubert	-0,06	0,86	Oss	0,00	0,12
Millingen aan de Rijn	0,01	3,32	Oud-Beijerland	0,02	0,12
Moerdijk	0,03	-1,12	Oude IJsselstreek	0,02	0,74
Montferland	-0,01	0,81	Ouder-Amstel	-0,15	-0,83
Montfoort	-0,06	0,30	Ouderkerk	0,01	0,57
Mook en Middelaar	-0,14	2,34	Oudewater	-0,09	0,08
Moordrecht	0,02	0,81	Overbetuwe	-0,02	0,92
Muiden	-0,17	0,73	Papendrecht	0,04	1,57
Naarden	-0,21	-0,09	Pekela	0,32	1,92
Neder-Betuwe	0,05	0,35	Pijnacker-Nootdorp	-0,02	0,31
Nederlek	0,00	1,06	Purmerend	0,05	1,13
Nederweert	0,02	0,53	Putten	-0,05	0,28
Neerijnen	-0,03	-0,09	Raalte	0,02	0,26
Niedorp	0,02	0,83	Reeuwijk	-0,16	0,28
Nieuwegein	0,02	-0,49	Reiderland	0,31	1,40
Nieuwerkerk aan den IJssel	-0,01	0,87	Reimerswaal	0,22	0,50
Nieuwkoop	-0,09	0,56	Renkum	-0,11	0,72
Nieuw-Lekkerland	0,14	1,53	Renswoude	0,01	-0,13
Nijefurd	0,03	0,10	Reusel- De Mierden	-0,05	-0,01
Nijkerk	-0,05	0,20	Rheden	-0,05	0,62
Nijmegen	0,04	0,22	Rhenen	-0,05	1,15
Noord-Beveland	-0,14	-0,07	Ridderkerk	0,03	0,51
Noordenveld	0,01	0,14	Rijnwaarden	0,06	2,03
Noorder-Koggenland	0,00	2,20	Rijnwoude	-0,03	0,99
Noordoostpolder	0,21	-0,24	Rijssen-Holten	0,08	0,45
Noordwijk	-0,19	-0,09	Rijswijk	-0,03	-0,45
Noordwijkerhout	-0,10	0,14	Roerdalen	0,03	1,27
Nuenen c.a.	-0,13	1,16	Roermond	0,07	-0,28
Nunspeet	-0,03	0,45	Roggel en Neer	0,04	0,42
Nuth	0,01	1,29	Roosendaal	0,05	-0,07
Obdam	0,01	0,60	Rotterdam	0,16	-0,73

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Rozenburg	0,16	4,82	Teylingen	-0,11	0,30
Rozendaal	-0,27	2,44	Tholen	0,18	0,83
Rucphen	-0,03	0,55	Thorn	-0,02	0,15
Schagen	0,02	0,25	Tiel	0,05	0,22
Scheemda	0,24	0,75	Tilburg	0,02	-0,12
Schermer	-0,04	0,50	Tubbergen	0,06	-0,09
Scherpenzeel	-0,03	1,13	Twenterand	0,11	1,33
Schiedam	0,16	0,53	Tynaarlo	-0,01	0,65
Schiermonnikoog	-0,31	-0,75	Tytsjerksteradiel	0,11	1,39
Schijndel	-0,10	0,25	Ubbergen	-0,09	0,72
Schinnen	0,03	2,60	Uden	-0,05	-0,18
Schoonhoven	0,02	1,45	Uitgeest	-0,03	1,52
Schouwen-Duiveland	-0,07	0,13	Uithoorn	-0,08	0,17
Sevenum	0,03	-0,04	Urk	0,36	1,19
s-Gravendeel	0,05	0,25	Utrecht	0,05	-0,62
s-Gravenhage	0,03	-0,31	Utrechtse Heuvelrug	-0,15	0,60
s-Hertogenbosch	-0,05	-0,32	Vaals	0,07	1,02
Simpelveld	0,07	3,01	Valkenburg aan de Geul	-0,03	0,24
Sint-Anthonis	-0,03	-0,10	Valkenswaard	-0,08	0,05
Sint-Michielsgestel	-0,11	1,71	Veendam	0,24	0,73
Sint-Oedenrode	-0,08	0,10	Veenendaal	0,01	0,18
Sittard-Geleen	0,08	-0,41	Veere	-0,13	0,16
Skarsterlân	0,04	0,19	Veghel	-0,05	-0,28
Sliedrecht	0,12	0,12	Veldhoven	-0,07	0,02
Slochteren	0,14	-0,11	Velsen	-0,02	-0,23
Sluis	0,00	-0,19	Venlo	0,10	-0,26
Smallingerland	0,15	0,41	Venray	0,05	-0,25
Sneek	0,14	0,41	Vianen	0,00	-0,28
Soest	-0,12	-0,28	Vlaardingen	0,09	1,42
Someren	-0,02	-0,08	Vlagentwedde	0,16	0,50
Son en Breugel	-0,12	-0,59	Vlieland	-0,27	-1,00
Spijkenisse	0,14	1,41	Vlissingen	0,11	0,05
Stadskanaal	0,20	1,34	Vlist	-0,06	0,21
Staphorst	0,08	0,07	Voerendaal	-0,01	2,63
Stede Broec	0,08	2,06	Voorschoten	-0,14	2,23
Steenbergen	0,02	0,23	Voorst	-0,07	0,04
Steenwijkerland	0,06	0,48	Vught	-0,14	-0,05
Stein	0,04	1,84	Waalre	-0,16	1,92
Strijen	0,02	0,27	Waalwijk	-0,03	-0,22
Swalmen	0,09	1,32	Waddinxveen	0,01	-0,07
Ten Boer	0,23	1,50	Wageningen	0,04	0,24
Ter Aar	-0,04	0,40	Wassenaar	-0,31	-0,07
Terneuzen	0,23	-0,42	Waterland	-0,08	2,08
Terschelling	-0,19	-0,67	Weert	-0,01	0,02
Texel	-0,16	-0,52	Weesp	-0,06	-0,34

	Woningen	Niet-woningen		Woningen	Niet-woningen
Werkendam	0,04	0,77	Woudenberg	-0,05	0,29
Wervershoof	0,01	-0,16	Woudrichem	-0,02	0,54
West Maas en Waal	-0,05	0,28	Wûnseradiel	0,13	0,10
Wester-Koggenland	0,00	0,58	Wymbritseradiel	0,04	0,59
Westerveld	-0,09	0,45	Zaanstad	0,05	0,25
Westervoort	0,07	5,04	Zaltbommel	-0,05	-0,11
Westland	-0,02	-0,17	Zandvoort	-0,19	0,08
Weststellingwerf	0,08	0,61	Zederik	0,02	0,15
Westvoorne	-0,16	0,95	Zeevang	-0,10	1,47
Wierden	0,02	0,79	Zeewolde	0,04	-0,70
Wieringen	0,06	1,49	Zeist	-0,15	-0,24
Wieringermeer	0,15	-0,54	Zevenaar	-0,01	0,42
Wijchen	-0,03	0,77	Zevenhuizen-Moerkapelle	-0,04	-0,11
Wijdmeren	-0,18	0,34	Zijpe	-0,08	0,01
Wijk bij Duurstede	-0,03	1,04	Zoetermeer	0,05	0,40
Winschoten	0,21	0,03	Zoeterwoude	-0,08	-0,78
Winsum	0,25	2,08	Zuidhorn	0,18	-0,11
Winterswijk	0,03	-0,12	Zundert	-0,05	-0,10
Woensdrecht	0,00	-0,27	Zutphen	0,04	0,68
Woerden	-0,05	-0,46	Zwartewaterland	0,14	0,08
Wognum	0,03	0,58	Zwijndrecht	0,06	0,86
Wormerland	-0,03	0,68	Zwolle	0,04	-0,30

Overheidsfinanciën, 2008-2011

C.G.M. Sterks*

Samenvatting

Het 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is een degelijk stuk werk. Het geeft de financiële gevolgen van de vergrijzing goed aan, met de daarbij behorende beleidsopties. Het geeft tevens goede handvatten om een keuze te maken uit die opties.

Ik mis echter aandacht in het rapport voor de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsproductiviteit en voor de werking van de arbeidsmarkt (ontslagrecht en demotie). Er is wel aandacht voor de schokgevoeligheid van de economie, maar niet voor de conjuncturele instabiliteit die kan ontstaan door het financieringsstelsel van de aanvullende pensioenen en door de invloed van de hypotheekrenteaftrek op de woningmarkt.

Trefwoorden

begrotingsbeleid, vergrijzing

1 Inleiding

In geen enkel industrieland met een democratische staatsorde laten toonaangevende politieke partijen zich in het zicht van aankomende parlementsverkiezingen door een overheidsinstantie de budgettaire ruimte voorrekenen, behalve in Nederland. Het veelbesproken poldermodel kent een sinds 1986 gegroeide bijzondere 'folklore', waarbij het Centraal Planbureau (CPB) eerst met een boekhoudkundige aanpak de ruimte berekent die politieke partijen bij ongewijzigd beleid ter beschikking staat en vervolgens partijen in de aanloop naar de kamerverkiezingen met raad en daad terzijde staat bij het opstellen van de financiële verantwoording van hun beloften aan de kiezers.¹ Passend in deze traditie verschenen in juni 2006 drie publicaties met projecties van de overheidsfinanciën voor de periode 2008-2011. Het CPB maakte schattingen voor het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011² en boekhoudkundige berekeningen voor de budgettaire ruimte 2008 – 2011.³ Mede op basis hiervan schreef de Studiegroep Begrotingsruimte zijn 12^e rapport *Vergrijzing en houdbaarheid*.⁴

Om niet te hoeven ingaan op enkele kleine verschillen tussen deze publicaties neemt dit artikel het rapport van de Studiegroep als vertrekpunt. De kern van het verhaal is de volgende. Voor houdbare overheidsfinanciën is een beleidsinspanning nodig ter grootte van 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2011. Dit komt overeen met een bedrag van 15 mld euro (prijzen 2006).

Dit bedrag kan worden ingevuld door (1) lastenverzwaringen danwel ombuigingen of (2) door hervormingen bij de toekomstige vergrijzingerelateerde uitgaven of (3) door een hogere arbeidsparticipatie.

* Hoogleraar, Rijksuniversiteit Groningen.

1 Keuzenkamp (2003) 4.

2 Centraal Planbureau.

3 Jansen (2006).

4 Studiegroep Begrotingsruimte, (2006).

Op het moment waarop de drie publicaties verschenen liet het zich nog aanzien dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden plaatsvinden in mei 2007. Na de val van het kabinet-Balkende II op 29 juni 2006 zijn de verkiezingen vervroegd naar november 2006. De cijferexercities van het planbureau worden hierdoor niet wezenlijk geraakt, behalve dat het denkbaar is dat het kabinet-Balkenende III de beleidsruimte voor zijn rechtsopvolger (verder) inperkt door in de 'verkiezingsbegroting' voor 2007 ruimte claimende lastenverlichtingen en uitgavenverhogingen te verwerken, waarmee het CPB nog geen rekening heeft kunnen houden.

De exercitie van de Studiegroep roept verschillende vragen op:

- Waarom zouden de overheidsfinanciën houdbaar moeten zijn?
- Zijn de berekeningen gebaseerd op realistische vooronderstellingen?
- Betekenen de voorstellen dat de overheidsuitgaven moeten dalen?
- Werkt dit beleid deflatoir?
- Welke andere beleidsopties staan open?
- Hoe kan daaruit worden gekozen?

Hierna passeren deze vragen successievelijk de revue.

2 **Waarom streven naar houdbaarheid?**

Het CPB heeft berekend dat als gevolg van de vergrijzing de overheidsuitgaven in de toekomst systematisch sneller zullen oplopen dan de ontvangsten. Dit betekent dat zonder nader beleid de overheidsschuld op den duur uit de hand zal lopen. Op lange termijn gezien leeft de overheid boven haar stand. Door de oplopende schulden zullen de rentebetalingen sneller gaan groeien dan de ontvangsten. Hierdoor worden de overige overheidsuitgaven steeds verder verdrongen.

Het nadere beleid om deze consequenties te voorkómen hoeft niet meteen te worden ingezet; dat kan later ook nog wel. En daar zit het politieke en economische probleem. Sommigen zullen liever willen wachten en anderen willen meteen ingrijpen. Als econoom kan ik alleen zeggen dat het van belang is de voor- en nadelen van deze opties goed onder ogen te zien. Dan kan een rationele afweging worden gemaakt.

In mijn politieke oordeel ben ik het eens met de Studiegroep. Omdat aanpassingen toch een keer moeten gebeuren, dan maar liever meteen. Het doorschuiven van hete aardappels naar de toekomst is niet kosteloos. De rekening loopt langzaam op en wordt bovendien doorgespeeld naar toekomstige generaties. Daarbij ontstaat onzekerheid over de toekomst en neemt het weerstandsvermogen van de economie af. Dat is in strijd is met gezonde beginselen van macro-economisch beleid: *consistency, credibility and continuity*.

Met het oog op dezelfde beginselen moet tijdig worden ingegrepen, omdat het deels institutionele veranderingen betreft waarvoor lang overgangstermijnen gelden.

Het voorgestelde beleid is verder perfect in overeenstemming met de Maastrichtse criteria. Ook daarvan zou men kunnen zeggen: "so what?", maar de ervaring heeft geleerd dat bij opstelling en uitvoering van overheidsbegrotingen een bepaalde verankering nodig is. Door een duidelijke tekortnorm kan met een uitgavenplafond worden gewerkt dat voorkomt dat de uitgangspunten van het beleid voortdurend ter discussie worden gesteld. Hierdoor kunnen politici doen wat ze moeten doen en hoeven ze niet voortdurend financiële brandjes te blussen en *ad hoc*-beleid te voeren.

Het is overigens niet zo dat met de voorstellen de vergrijzingsproblematiek voor de rest van de eeuw is opgelost, zoals Bert de Vries beweert.⁵ De overheidsfinanciën zijn houdbaar gemaakt onder de vooronderstelling dat alle volgende kabinetten een houdbaar beleid blijven voeren. Afhankelijk van de gemaakte keuzen kan dat inhouden dat een deel van de prijs nog betaald moet worden, bijvoorbeeld in termen van langer doorwerken of lagere nettopensioenuitkeringen. Door meteen in te grijpen wordt het politieke leven van volgende kabinetten wel gemakkelijker gemaakt. Snel ingrijpen vergt dus politieke moed, omdat partijen niet bij voorbaat weten of zij ook dan in de regering zitten.

3 Realiteitsgehalte

Het behoedzame trendmatige groeiscenario voor het bbp van 1,75 procent dat aan de calculaties ten grondslag ligt, is gebaseerd op een potentiële groei van de Nederlandse economie voor de jaren 2008 – 2011 van 2 procent per jaar. Deze bestaat voor veruit het grootste deel uit de verwachte bijdrage van de toename van de arbeidsproductiviteit met 1,7 procent per jaar. Dat is nogal optimistisch in het licht van de vergrijzing. Er zijn veel aanwijzingen dat oudere werknemers gemiddeld genomen minder productief worden. Dit is in de sommen die ik heb gezien nergens meegenomen. Ook de reallocatie van arbeid richting zorg- en veiligheidsdiensten drukt vermoedelijk de groei van de arbeidsproductiviteit. Wanneer de vele laaggeschoolde werklozen aan het werk komen, daalt de gemiddelde arbeidsproductiviteit. De ingeboekte productiviteitsgroei zal vooral moeten komen van een verhoogde bezettingsgraad van de productiecapaciteit.

Naast de hoogte van de trendmatige groeivoet zijn voor de overheidsfinanciën ook de bewegingen rond die groeivoet van belang.⁶ Er zou een flankerend beleid gevoerd moeten worden om de conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse economie te verkleinen.

De via kapitaaldekking gefinancierde aanvullende pensioenregelingen hebben in het recente verleden erg bijgedragen aan versterking van de conjunctuurbeweging. Toen bij de inzakkende economie de beurskoersen geleidelijk onderuit gingen, moesten de pensioenpremies worden verhoogd. De hierdoor ontstane daling van de besteedbare inkomens leidde tot koopkrachtverlies. Wanneer bij een opgaande economie de beurskoersen aantrekken kunnen de premies weer naar beneden, waardoor de opswing wordt versterkt. Hiervoor moet een oplossing worden gezocht.

Iets soortgelijks doet zich voor op de woningmarkt. Door het inelastische aanbod op de woningmarkt worden de huizenprijzen vooral bepaald door de koopkrachtige vraag. Deze vraag hangt af van het inkomen van de vragers en van de rentestand. Bij een rentestand van 5 procent leidt een inkomensstijging van 1.000 euro per jaar tot een extra leencapaciteit van 20.000 euro. Door de hypotheekrenteaftrek ontstaat een multiplierwerking. De leencapaciteit loopt bij de genoemde inkomensstijging van 1.000 euro per jaar bij een marginaal tarief van 50 procent op van 20.000 tot 40.000 euro. Zo vertalen relatief kleine inkomensstijgingen zich in een grote toename van de koopkrachtige vraag, waardoor de woningprijzen oplopen. Zodra het tij keert, ontstaat het gevaar van een instortende woningmarkt, omdat het geschetste mechanisme symmetrisch werkt. Hier komt nog bij dat de consumptieve bestedingen mede bepaald worden door de huizenprijzen. Deels via de extra leencapaciteit die de overwaarde van woningen creëert en deels via het rijkere gevoel dat overwaarde geeft.

De te nemen maatregelen zijn niet eenvoudig en hun invoering moet worden uitgesmeerd over een lange periode. De hypotheekrenteaftrek zou kunnen worden beperkt. Maar er zijn ook andere op-

5 De Vries (2005).

6 Zie ook Kam en Ros (2006).

ties denkbaar, zoals het verbieden van aflossingsvrije hypotheek en het reguleren van de aflossingsduur (bijvoorbeeld maximaal 20 jaar).

4 Dalende overheidsuitgaven?

In het voorgestelde scenario hoeven de overheidsuitgaven niet te dalen. De reële uitgaven onder het begrotingskader stijgen in het basisscenario van het CPB met 17 mld euro (1,75 procent per jaar). Door de stijging van de belastingen en premies met 23,5 mld euro verbetert het EMU-saldo met 6,5 mld euro. Het planbureau veronderstelt dat dit saldo geheel wordt aangewend voor schuldreductie. Hier komt de genoemde 15 mld beleidsinspanning overheen. Maar zij hoeft niet of niet geheel ingevuld te worden door ombuigingen op de uitgaven. Lastenverzwaring, hervormingen in de toekomstige vergrijzingsgerelateerde uitgaven en een hogere arbeidsparticipatie kunnen eveneens bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Door een gezonde mix van maatregelen kan de pijn worden geminimaliseerd en worden verdeeld over huidige en toekomstige generaties.

Zonder nieuw beleid komt het (robuuste) EMU-saldo uit op een tekort van 1 procent van het bbp.⁷ Bij een bezuiniging respectievelijk lastenverzwaring van 3 procent bbp ontstaat derhalve een overschot van 2 procent bbp. Wordt de beleidsinspanning van 3 procent bbp voor de helft ingevuld door andere maatregelen (zie verder) dan ontstaat een overschot van 0,5 procent van het bbp. Hierdoor wordt tevens een veiliger marge gecreëerd ten opzichte van het maximaal toelaatbare EMU-tekort.

5 Deflatoir beleid?

Of het beleid deflatoir is, hangt mede af van de gekozen mix van maatregelen om op het houdbare pad te komen. Wanneer eenzijdig wordt gekozen voor lastenverzwaring en uitgavenreductie, is het beleid zeker deflatoir. Wordt voor de helft gekozen voor 'overige maatregelen', dan resulteert een oploep van het structurele saldo met ongeveer 1 à 1,5 procentpunt tot 0,5 à 1 procent van het bbp. Dat is iets meer dan een kwart procent bbp per jaar. In het verleden is gebleken dat autonome tekortreducties tot ongeveer 0,5 procent van het bbp per jaar zonder noemenswaardige negatieve bestedingseffecten doorgevoerd kunnen worden.

Uiteraard is het zo dat niets doen of uitstel van ombuigingen altijd leidt tot betere uitkomsten op korte termijn. Dat vormt dan ook een zwaar politiek dilemma.

6 Beleidsopties

Zoals gezegd kan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ook worden bereikt door hervormingen bij de toekomstige vergrijzingsgerelateerde uitgaven of door een hogere arbeidsparticipatie (draagvlakvergroting).

Door verlaging van de toekomstige vergrijzingsgerelateerde uitgaven neemt de benodigde budgettaire inspanning af, ofwel beleidsmakers kunnen zich iets meer rentelasten in de toekomst permitteren zonder dat de belastingen omhoog hoeven.

Vergrijzingsgerelateerde instituties kunnen worden aangepast door verhoging van de AOW-leeftijd, het afschaffen van het ouderentariaf in de inkomstenbelasting, of invoering van hogere eigen bijdragen in de zorg.

De arbeidsparticipatie valt op te voeren door individualisering van de algemene heffingskorting, door de WW-duur te bekorten of door de ontslagbescherming te versoepelen. Ook kunnen veranderingen in de belastingmix worden aangebracht door de belasting op arbeid te verlichten. Dat kan

7 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 14.

betaald worden door andere belastingen te verhogen, bijvoorbeeld door de fiscale subsidiëring van het wonen en de pensioenen te verminderen of door de OZB te verhogen.

7 Hoe te kiezen uit de beleidsopties?

De keuze uit de verschillende beleidsopties kan worden gemaakt op grond van diverse criteria, zoals het effect van de maatregelen op de economische groei, de tijdsduur voordat de betreffende maatregelen effect sorteren, de verdeling van lastenverzwaringen en bezuinigings'pijn' over de generaties en de invloed op op- en neerwaartse risico's.

Ik ben het eens met de Studiegroep om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kern van het probleem. Dit betekent dat de nadruk wordt gelegd op hervormingen van vergrijzingsgerelateerde instituties en vergroting van het draagvlak.

Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal mogelijke maatregelen en het effect daarvan op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Tabel 1 Voorbeelden van maatregelen en effect op houdbaarheid

Maatregelen	Effect op houdbaarheid (procenten bbp)
Verhoging AOW-leeftijd tot 67 jaar in 20 jaar	0,6
Geleidelijke afschaffing ouderentariaf in de inkomstenbelasting	0,7
Pakketverkleining gezondheidszorg (bij gelijke lasten)	0,7
Vergroting eigen bijdrage in de -gezondheidszorg met 0,5% bbp	0,7
Aftoppen fiscale begunstiging pensioensparen bij 1,5 maal modaal	0,2
Verkorting duur WW tot 1,5 jaar	0,2
Individualisering algemene heffingskorting	0,7
(netto-)aanpassing fiscale begunstiging eigen huis	0,15

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 31

Literatuur

- Centraal Planbureau (2006), *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011*, CPB Document 117, Den Haag: CPB
- Jansen, C. (2006), *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011*, CPB Document 118, Den Haag: CPB
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2006), *Overheidsfinanciën en economie*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 11-34
- Keuzenkamp, H.A. (2003), *A Day of Reckoning for Politicians – Or Economists?*, in J.J. Graafland and A.P. Ros (Eds.), *Economic Assessment of Election Programmes: Does it Make Sense?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 3-6
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en houdbaarheid. 12^e rapport*, Den Haag: Studiegroep Begrotingsruimte
- Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen*, Amsterdam: Bert Bakker

Lasten verzwaren of bezuinigen

Keuzen voor het begrotingsbeleid 2008-2011

H.A.A. Verbon*

Samenvatting

De gedachtenvorming over het in de aankomende kabinetsperiode te voeren begrotingsbeleid staat, misschien wel voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis, momenteel vrijwel geheel in het teken van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking. Zij raakt in een stroomversnelling, wanneer de eerste jaargang 'baby boomers' in 2011 met pensioen gaat. De vergrijzing waar Nederland, net als een groot deel van de geïndustrialiseerde wereld, de komende decennia mee te maken krijgt, leidt bij ongewijzigd beleid tot uit de hand lopende overheidsfinanciën rond het midden van deze eeuw. Hierop had al eerder geanticipeerd kunnen worden, maar pas met de start van de kabinetten-Balkenende is er enige politieke wil ontstaan om een 'houdbaar' begrotingsbeleid te voeren. Om dit beleid handen en voeten te blijven geven en eveneens om niet in strijd met Europese begrotingsregels te komen, zal ook in de komende kabinetsperiode aan verdergaande verbetering van het EMU-saldo moeten worden gewerkt. Alvorens de precieze taakstelling te bespreken, vat ik eerst kort het begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende II samen. Daarna sta ik stil bij de vraag hoe het verder moet met het EMU-saldo. Tenslotte volgt een illustratieve invulling van de budgettaire taakstelling voor de komende kabinetsperiode.

Trefwoorden

begrotingsbeleid, vergrijzing

1 Terugblik

Eind 2002/begin 2003, dus nog voor de formatie van wat het kabinet-Balkenende II zou worden, was sprake van snel verslechterende vooruitzichten voor de overheidsfinanciën. De opeenvolgende vooruitberekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) wezen op een voortdurende verslechtering van het beloop van het EMU-saldo (zie regels 1 en 2 van tabel 1).

Tabel 1 Ontwikkeling van het EMU-saldo, 2003-2011 (% bbp)

		2003	2004	2005	2006	2007	2011
1	CPB dec 02	-1,1	-1,8	-2,0	-1,5	-1,1	
2	CPB jan 03	-1,6	-2,4	-2,5	-2,0	-1,8	
3	Hoofdlijnenakkoord					-0,5	
4	Feitelijk, CPB mrt 06	-3,1	-2,1	-0,6	-0,9	-0,4	
5	Ongewijzigd beleid						+0,1
6	Idem, correctie zorg						-0,7

Bron: diverse memo's van het CPB

* Hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit van Tilburg.

Het kabinet-Balkenende II dat in het voorjaar van 2003 aantrad reageerde op deze vooruitzichten door een bezuinigingsbeleid in gang te zetten dat uiteindelijk zou moeten leiden tot een verlaging van het EMU-tekort naar 0,5 procent bbp (zie regel 3 van tabel 1). Het motief voor de destijds aangekondigde forse ingrepen was overigens niet alleen gelegen in de budgettaire vooruitzichten voor de korte termijn. Ook de naderende vergrijzing noopte in de visie van het kabinet tot het terugdringen van de staatsschuld om zodoende ruimte vrij te maken voor toekomstige uitgaven die met de ingrijpende demografische veranderingen samenhangen. Wat in het voorgenomen begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende-II veel aandacht trok, was het feit dat de kabinetsperiode begonnen werd met forse bezuinigingen in een tijd dat het economisch niet voor de wind ging. Dat riekte naar een feitelijk tekortbeleid zoals dat door opeenvolgende kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig was geïmplementeerd.

Velen zeiden terug te verlangen naar een meer trendmatig begrotingsbeleid zoals dat in de periode 1994-2001 heette te zijn gevoerd. Kennelijk ontbrak nog het besef dat ook de 'paarse' kabinetten zich lieten leiden door het feitelijke financieringstekort. In de heersende hoogconjunctuur, vooral rond 2000, betekende dit dat veel meer werd uitgegeven en/of veel minder belasting werd geheven dan trendmatig was geoorloofd. Het procyclische beleid van paars was een van de redenen waarom het EMU-saldo, zoals tabel 1 laat zien, in de daaropvolgende periode zo uit het lood raakte.

Niet alleen was het begrotingsbeleid van paars niet in lijn met het trendmatige begrotingsbeleid, maar hadden beleidsmakers evenmin oog voor de wenselijkheid te streven naar wat het CPB in zijn vergrijzingsrapporten uit 2000 en 2006 'houdbare' overheidsfinanciën is gaan noemen.¹ De sommen van het CPB gaven aan dat aanzienlijke overschotten nodig zouden zijn om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing niet geheel voor rekening van toekomstige belastingbetalers te laten komen. Het begrotingsbeleid van de kabinetten-Balkenende I en II kan dan ook gezien worden als een poging om het EMU-saldo weer op een structureel aanvaardbaar niveau te krijgen, zodat het begrotingsbeleid op iets langere termijn weer houdbaar wordt.

Desondanks is ook recent nog negatief geoordeeld over het sinds 2003 gevoerde begrotingsbeleid. De Raad van Economisch Adviseurs (REA), bijvoorbeeld, oordeelde in 2005 dat het begrotingsbeleid van 2003 en 2004 een procyclisch effect heeft gehad, doordat de groei van de economie werd afgeremd midden in een recessie: "Opnieuw lijkt de timing van het begrotingsbeleid niet gelukkig."² Volgens de REA had het kabinet aan het begin van de kabinetsperiode de lasten niet moeten verzwaren. Ook De Kam en Ros (2006) signaleren dat lastenverzwaringen in de jaren 2003-2005 de koopkracht van velen extra hebben aangetast en daarom tot 'klassieke vraaguitval' hebben geleid.

Regel 4 van tabel 1 laat zien dat het feitelijke begrotingssaldo in 2003 in strijd met het Stabiteits- en Groeipact van de EU boven de 3 procent uitkwam. Zonder lastenverzwaringen en/of bezuinigingen zou het begrotingssaldo nog meer door het EU-plafond geschoten zijn. Het kabinet-Balkenende had, gegeven de Europese begrotingsregels, dus geen andere keuze dan een procyclisch begrotingsbeleid te voeren. Dezelfde regel uit tabel 1 laat ook zien dat het feitelijke begrotingssaldo in 2007 – dat is tegen het toentertijd beoogde einde van de kabinetsperiode van Balkenende-II – ongeveer op de beoogde waarde uitkomt. Behalve de voorspoedige economische ontwikkeling in 2006 en 2007 is hieraan ook het gevoerde begrotingsbeleid debet.

1 Van Ewijk *et al.* (2000); Van Ewijk *et al.* (2006).

2 Tweede Kamer (2004-2005), 4.

2 Hoe nu verder?

Het CPB heeft in zijn twee vergrijzingsrapporten³ de budgettaire effecten van de vergrijzing van de bevolking geschetst. Tabel 2 toont de ontwikkeling van het EMU-saldo in de komende 35 jaar bij ongewijzigd beleid.

Tabel 2 Ontwikkeling van het EMU-saldo, 2006-2040 (procenten bbp)

	2006	2011	2020	2040
1 Uitgaven	47,8	47,7	49,3	55,0
waarvan:				
AOW	4,7	5,3	6,6	8,8
Zorg	8,8	9,3	10,3	13,1
2 Inkomsten	46,1	47,9	48,1	50,0
waarvan:				
IB bejaarden	1,8	1,9	2,5	3,6
BTW bejaarden	1,9	2,2	2,9	4,2
3 EMU saldo	-1,7	0,2	-1,1	-5,1

Bron: Van Ewijk et al. (2006)

In de eerstkomende kabinetsperiode tot 2011 zijn de budgettaire vooruitzichten relatief gunstig. Behalve door het gevoerde begrotingsbeleid van de kabinetten-Balkenende I en II, is dit vooral het gevolg van de nog redelijk stabiele bevolkingsopbouw in die periode. Tussen 2011 en 2030 neemt het aantal 65-plussers echter snel toe. Door de in verhouding tot het bruto binnenlands product toenemende uitgaven voor de gezondheidszorg en AOW-uitkeringen die dat met zich meebrengt, zal na 2020 het EMU-tekort niet langer in de hand kunnen worden gehouden en zal de schuld van de overheid explosief toenemen. Om dit te voorkomen en de collectieve sector 'houdbaar' te maken, zou een permanente en onmiddellijke ingreep in de overheidsfinanciën van 2,6 procent van het bbp, oftewel 15 mld euro (prijzen 2006), in de komende periode nodig zijn.

De uitgaven voor de AOW en de gezondheidszorg uitgedrukt als aandeel van het bbp nemen toe van respectievelijk 4,7 en 8,8 procent in 2006 tot 8,8 en 13,1 procent in 2040. Dit betekent een stijging van 8,3 procentpunt van het bbp. Overigens kan ook uit tabel 2 afgelezen worden dat de extra belasting die toekomstige ouderen betalen de toename van de AOW-uitgaven en de zorguitgaven die met vergrijzing samenhangen niet dekken, in tegenstelling tot wat De Vries (2005) eerder uit de CPB-berekeningen van 2000 afleidde. De hogere uitgaven door de vergrijzing tot 2040 (8,3 procent) kunnen slechts voor 4,1 procentpunt bbp uit de hogere belastingafdrachten van ouderen worden 'gefinancierd'. Overigens is een opvallend verschil met de eerdere studie (Van Ewijk et al., 2000) dat de door ouderen opgebrachte extra belasting nu lager wordt geschat, namelijk met 1,5 procentpunt bbp. Dit duidt erop dat de inkomensvooruitzichten van gepensioneerden thans lager worden geschat dan voorheen.

De vereiste aanpassing ter grootte van 15 mld euro die uit de meest recente CPB-studie valt af te leiden, hoeft volgens de opstellers van dat rapport niet direct (ten volle) in de eerstvolgende kabinetsperiode te worden geëffectueerd. Het lijkt ook niet realistisch te verwachten dat politieke partijen bij de komende kabinetsformatie een dergelijk aanpassingspakket voor hun rekening zouden willen nemen, nu in Nederland onder de kiezers een zekere bezuinigingsmoeheid heerst. Het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) geeft daarom ook de voorkeur aan bezuinigingsmaatregelen die op termijn tot houdbaarheid leiden.⁴ In de volgende kabinetsperiode moeten dergelijke maatregelen

³ Van Ewijk et al. (2000) en (2006).

⁴ Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

genomen worden. Het kan hier gaan om hervormingen van aan de vergrijzing gerelateerde instituties, zoals het belastingregime voor ouderen, de fiscale facilitatie van pensioenregelingen, of verhoging van de pensioneringsleeftijd. Het kan ook gaan om een verlaging van overheidsuitgaven of lastenverzwaringen die niet noodzakelijk met regelingen voor ouderen samenhangen. In tabel 3 worden de door de SBR besproken maatregelen en hun opbrengst weergegeven.

Tabel 3 Maatregelen voor de houdbaarheid van overheidsfinanciën

Maatregel	Effect op de begroting	
	in mld euro (prijzen 2006)	in procenten bbp
Verhoging AOW-leeftijd tot 67 jaar	3,0	0,6
Fiscalisering van de AOW	3,5	0,7
Toename zorglasten	3,5	0,7
Verkorting duur WW tot 1,5 jaar	1,0	0,2
Individualisering algemene heffingskorting	3,5	0,7
Aanpassing hypotheekrenteaftrek	1,0	0,2
Aftoppen begunstiging pensioensparen bij 1,5 modaal	1,0	0,2

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 31.

De maatregelen die aangrijpen bij gepensioneerden hebben als voordeel dat ze op korte termijn geen verstoringen op de arbeidsmarkt geven. Op langere termijn zullen economische actoren op deze maatregelen anticiperen, maar ook dan ligt het niet voor de hand dat deze maatregelen het arbeidsaanbod sterk zullen ontmoedigen. Een van de meest besproken voorstellen in dit verband betreft de fiscalisering van de AOW. Deze maatregel levert op termijn ongeveer 3,5 mld euro op (prijzen 2006; zie tabel 3). Fiscalisering houdt in dat de AOW-uitgaven geheel uit de belastinginkomsten worden gefinancierd. Er is dan geen reden meer om voor 65-plussers een lager tarief in de eerste en de tweede belastingschijf te handhaven. De AOW-premie vormt nu immers een deel van het tarief in beide laagste tariefschijven.

De argumenten voor fiscalisering zijn al twintig jaar bekend. Als de AOW grotendeels via premieheffing over inkomen in de eerste en de tweede schijf van het inkomstenbelastingtarief voor 65-minners gefinancierd wordt, zal het marginale tarief voor de lagere inkomens voortdurend hoger oplopen, wat nadelig is voor de arbeidsparticipatie van deze inkomensgroep, en bovendien de progressie in het belastingstelsel op de duur aantasten. Dit wordt momenteel voorkomen doordat de AOW-premie wettelijk gemaximeerd is. Een tweede argument is dat bovenminimale gepensioneerden een dubbele subsidie krijgen. Als werkenden waren hun pensioenpremies aftrekbaar (veelal tegen het hoogste tarief) voor de inkomstenbelasting. Maar als gepensioneerden betalen ze maar over een deel van hun pensioeninkomen belasting. Fiscalisering betekent, tenslotte, bij een gegeven hoogte van de AOW-premie dat de belasting- of premieopbrengst hoger zal zijn dan onder de huidige premiestructuur. Daardoor kunnen de tarieven met name in de laagste schijven wat omlaag, zodat via de netto-nettokoppeling de AOW-uitkering iets toeneemt. Een belangrijk voordeel van deze maatregel is dus dat de minima onder de ouderen door deze maatregel niet negatief beïnvloed worden. Het beleid van de afgelopen 25 jaar had, daarentegen, het omgekeerde effect. Doordat de AOW-uitkeringen niet voor 100 procent gekoppeld werden aan de feitelijke loonstijgingen, raakte de AOW-uitkering steeds verder achterop bij de loonontwikkeling.

Bij het creëren van houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het verdedigbaar dat rijkere of armere ouderen mede de last van de aanpassing dragen. Bij het beperken van de AOW-uitkering zijn het de bejaarden zonder aanvullend pensioen die worden aangesproken. Dit geldt ook bij de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar, een maatregel die ongeveer 3 mld euro oplevert.

Deze ingreep leidt tot hogere pensioeninkomens, omdat er nu meer geïndexeerd kan worden door de pensioenfondsen. Daar tegenover staat een negatief effect op het nut van ouderen door het verlies aan vrije tijd. Met de groei van de welvaart is ook de vraag naar vrije tijd toegenomen. Een voor de hand liggende tegenreactie van opeenvolgende generaties is daarom dat men meer zal gaan sparen tijdens de actieve periode om de vraag naar vrije tijd in de latere periode te kunnen financieren. Huishoudens met een inkomen in de buurt van het minimum zullen echter minder in staat zijn alsnog een dergelijke vervroegde pensionering in te kopen. Een maatregel die zich daarentegen evident op de 'rijkere' ouderen richt is de aftopping van de aftrekbaarheid van pensioenpremies.

Een laatste maatregel uit tabel 3 die hier nog kort wordt besproken is de aanpassing van de wetelijke regeling voor de hypotheekrenteaftrek. Voor huizenbezitters is dat in tweeërlei opzicht een onvoordelige maatregel. Op de eerste plaats uiteraard omdat de nettokosten van de hypotheek toenemen, en op de tweede plaats omdat de stijging van de hypotheekkosten naar verwachting tot een dalende huizenprijs en dus een afname van het vermogen van huizenbezitters zal leiden. Dit vermogensverlies zal vooral 'rijkere' ouderen met een vrijwel afgeloste hypotheek treffen, maar jongeren die nieuw de woningmarkt betreden bevoordelen. Deze maatregel heeft dus ook een herverdeling van (rijk) oud naar jong tot gevolg.

Het aanpassen van 'vergrijzingsgerelateerde' instituties impliceert uiteraard een herverdeling van oud naar jong. Hierbij is de politieke keuze welke categorie bejaarden de prijs van de aanpassing betaalt vrij. Zoals gezegd betekent fiscalisering van de AOW dat de rijkere bejaarden de rekening betalen, terwijl bij het niet welvaartsvast indexeren van de AOW-uitkeringen, zoals dat in de afgelopen 25 jaar is gebeurd, de arme bejaarden voor de rekening opdraaien.

Veel van de door het CPB en de SBR beschouwde maatregelen ontzien jongeren. Dit valt te verdedigen omdat zulke maatregelen de economie, en vooral de arbeidsmarkt, zo min mogelijk verstoren. Een ander argument zou kunnen zijn dat daardoor ook de oudere generaties nog een bijdrage leveren aan het in stand houden van de verzorgingsstaat. De vraag is of in de toekomst jongeren op deze manier ontzien kunnen worden. Door de dalende rendementen op belegd vermogen is het denkbaar dat toekomstige ouderen met een relatief lager inkomen moeten zien rond te komen dan de huidige ouderen. In een vergrijzende maatschappij waar arbeid schaars en kapitaal (in handen van ouderen via hun pensioenfondsen of onroerend goed) overvloedig is, leidt de markt tot een herverdeling van oud naar jong, door middel van hogere brutolonen en lagere opbrengsten op pensioeninvesteringen. In landen waar pensioenregelingen op een semi-collectieve basis georganiseerd zijn, zoals in Nederland, zou besluitvorming binnen pensioenfondsen tot een correctie (hogere premies ter verbetering van de pensioenresultaten) ten gunste van gepensioneerden kunnen leiden, maar zeker is dat uiteraard niet. In ieder geval is het voor het Nederlandse begrotingsbeleid aan te raden maatregelen gericht op ouderen voorlopig slechts partieel in te voeren en later te bezien of de maatregelen doorgezet kunnen worden dan wel teruggedraaid moeten worden om de inkomens van ouderen te beschermen.

3 Begrotingsbeleid 2007-2011

Om de overheidsfinanciën vergrijzingsbestendig te maken en om te voorkomen dat het EMU-saldo tegen de grenzen van het Stabiteits- en groeipact oploopt, zouden beleidsmakers moeten streven naar een positief EMU-saldo in de komende kabinetsperiode ter grootte van zeg 1 procent van het bruto binnenlands product. Bij het uitgangspunt van een EMU-saldo van -0,7 procent van het bbp impliceert dat een taakstelling van ruim 9 mld euro. Zoals de SBR ook opmerkt, lijkt het niet nodig de komende kabinetsperiode al volledige houdbaarheid van de overheidsfinanciën volgens de definitie van het CPB te bewerkstelligen. Gezien de onzekerheid over de toekomstige inkomensverdeling tussen ouderen en jongeren, is het raadzaam wel een bijdrage van huidige gepensioneerden te vragen (zij zijn

relatief 'rijk' en wellicht rijker dan toekomstige gepensioneerden), maar daarbij de mogelijkheid open te houden voor toekomstige coalitiekabinetten om de getroffen maatregelen weer terug te draaien.

Het samenstel van maatregelen dat mijn voorkeur heeft, staat in tabel 4 vermeld. Een van de maatregelen die zowel het CPB als de SBR afraden, betreft lastenverzwaringen op de beroepsbevolking. Het behoort tot het officiële economische gedachtegoed in Nederland dat lastenverzwaringen negatieve effecten op de arbeidsmarkt en de concurrentiepositie zullen hebben, terwijl lastenverlichtingen positieve effecten zullen bewerkstelligen. Dergelijke effecten zijn echter achteraf vrijwel onmogelijk aan te tonen. In ieder geval is het positieve effect van lastenverlichtingen die de paarse kabinetten in de periode 1994-2001 hebben doorgevoerd, zeer twijfelachtig. Het is bovendien aannemelijk dat ook jongeren bereid zijn deels de houdbaarheid van regelingen voor ouderen mee te financieren.

Tabel 4 berust op de veronderstelling dat de regelingen op het terrein van pensioenen en gezondheidszorg ongewijzigd blijven en dat voor de extra uitgaven die daar (op termijn) een gevolg van zijn een beroep wordt gedaan op zowel jongeren als ouderen. Het vervallen van de compensatie voor stijgende zorglasten betreft overigens uitgavenstijgingen die in de komende kabinetsperiode naar verwachting al op zullen treden. Als dergelijke lastenverzwaringen politiek niet gewenst worden, is het alternatief uiteraard dat in de onderliggende regelingen moet worden ingegrepen. Voor de AOW zou dat kunnen betekenen dat de uitkering wederom niet de welvaarts-groei van werkenden volgt; voor de zorg zou dat betekenen dat het basispakket wordt uitgedund en grotere delen van het zorgaanbod volledig aan de markt worden overgelaten. Dit is misschien de verkozen optie bij een centrumrechtse coalitie (VVD, CDA, aangevuld met kleine rechtse partijen). Bij een centrumlinkse coalitie (PvdA, CDA, eventueel aangevuld met GroenLinks) lijkt een opzet als in tabel 4 een voor de hand liggend uitgangspunt voor een regeerakkoord te vormen.

Tabel 4 Maatregelen ten behoeve van het EMU-saldo, 2008-2011

Maatregel	Effect/stand (procent bbp)
Beginstand EMU-saldo 2011	- 0,7
Fiscalisering van de AOW	+0,2
Vervallen compensatie zorg	+0,8
Lastenverzwaring inkomstenbelasting	+0,5
Aanpassing hypotheekrenteaftrek	+0,2
Eindstand EMU-saldo 2011	+1,0

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2006)

Gegeven dat de maatregelen die in tabel 4 staan vermeld daadwerkelijk worden geïmplementeerd, kan vervolgens een trendmatig begrotingsbeleid worden gevoerd, zoals ook door de SBR wordt aanbevolen. De SBR heeft in zijn rapport bekeken of het trendmatige begrotingsbeleid op onderdelen aanpassing behoeft. Met name gaat het hierbij om de systematiek van de uitgavenkaders. In beginsel fungeren deze kaders als een plafond. Als er door conjuncturele oorzaken ruimte onder het plafond ontstaat, kan volgens de geldende systematiek deze ruimte worden opgevuld via hogere uitgaven in de desbetreffende sector. Hiervan is onder Paars II gebruik gemaakt toen er meevallers in de socialezekerheidsuitgaven ontstonden als gevolg van conjuncturele meewind, die zorgde voor dalende werkloosheid. De budgettaire ruimte als gevolg van de meevallende werkloosheidsuitgaven is destijds gebruikt om structureel oplopende zorguitgaven te financieren. Hierdoor kregen de uitgavenkaders een procyclische werking, wat voorkomen had kunnen worden als de conjuncturele component van de werkloosheid buiten de berekening van de uitgavenkaders was gebleven. De SBR is echter geen voorstander van een dergelijke systematiek omdat tegenover het dalende volume bij een opgaande conjunctuur ook een stijging van de uitkeringshoogte staat (door de koppeling aan uitbundiger stijgende cao-lonen). Dat is geen sterk

argument, omdat bij stijgende lonen en prijzen ook het kader Rijksbegroting in enge zin en het kader Zorg worden beïnvloed en die krijgen evenmin impliciete compensatie, zoals dat impliciet kennelijk wel geldt voor het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA). Voor de komende kabinetsperiode valt een verdere verbetering van de conjunctuur te verwachten en zal het vraagstuk van de procyclische werking van het kader SZA dus weer relevant worden.

Slot

Voor de komende kabinetsperiode is een taakstelling van ongeveer 1,7 procent van het bbp (ruim 9 mld euro) nodig om tegelijkertijd aan de budgettaire regels van het Stabiliteits- en Groeipact te kunnen voldoen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen. Deze taakstelling kan ingevuld worden met lastenverzwaringen of bezuinigingen. Lastenverzwaringen kunnen redelijk evenwichtig over diverse groepen (ouderen versus jongeren, arm versus rijk) worden verdeeld, zoals tabel 4 laat zien. Overigens heeft bijna de helft van de lastenverzwaring in tabel 4 betrekking op het vervallen van een compensatie voor gestegen zorgkosten. Deze compensatie is nog niet eens gegeven, en hoeft om die reden niet als een lastenverzwaring gedefinieerd te worden. Bij bezuinigingen op de uitgaven valt te denken aan beperking van de uitkeringshoogte van de AOW en het uitdunnen van het basispakket in de zorg. Welke combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingen wordt verkozen, is afhankelijk van politieke voorkeuren. Overwegingen van economische efficiëntie spelen hierbij nauwelijks een rol.

Literatuur

- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2006), Overheidsfinanciën en economie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 11-34
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en houdbaarheid. 12^e rapport*, Den Haag: Studiegroep Begrotingsruimte
- Tweede Kamer (2004-2005), Voorjaarsnota 2005. *Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 105, nr. 3
- Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen*, Amsterdam: Bert Bakker

De verleiding van een opgaande conjunctuur

W.H. Buiter, S.C.W. Eijffinger, J. Hartog, C.G. Koedijk, A. van Witteloostuijn en H.P. van Dalen *

Samenvatting

De Nederlandse economie wordt momenteel weer gekenmerkt door een opgaande conjunctuur. In deze fase lijken structurele problemen vaak als sneeuw voor de zon te verdwijnen, waardoor de bereidheid tot hervormen kan afnemen. Bovendien gaat deze fase gepaard met belastingmeevallers die in de huidige begrotingssystematiek, vooral ten aanzien van publieke investeringen in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), tot verspilling kunnen leiden.

Het Nederlandse overheidsbeleid is tijdens de laatste drie kabinetten procyclisch geweest. Dit heeft de conjunctuurschommelingen verscherpt. De recente recessie is daardoor nodeloos verlengd en verdiept. Beheer en management van de overheidsfinanciën gaan mank aan 'potjesdenken' – het idee dat voor iedere specifieke tijdelijke inkomstenbron of specifieke uitgavenverhoging een fonds gecreëerd moet worden. Hierdoor ontbreekt een integrale en transparante evaluatie van overheidsinkomsten en -uitgaven op hun cyclische, structurele en herverdelingseffecten. Het juiste gebruik van de aardgasbaten, in samenhang met de gewenste kwantiteit en samenstelling van de overheidsinvesteringen, wordt in principe niet bevorderd door de (tijdelijke) aardgasbaten in een apart fonds te storten en uit dat fonds alleen overheidsinvesteringen te financieren.

Het is aan te bevelen om zoveel mogelijk procyclische elementen uit het financieel beheer van de Nederlandse overheid te verwijderen. In lijn met die gedachte is het raadzaam om het FES in zijn huidige vorm op te heffen of te hervormen en om te bouwen tot een spaar- en financieel beleggingsfonds, naar Noors voorbeeld. Overheidsinvesteringen moeten niet gekoppeld worden aan sterk schommelende gasbaten. De kosten en baten van niet alleen investeringsprojecten uit het FES, maar ook andere investeringsprojecten kunnen alleen zinnig worden bepaald en uitgevoerd op het niveau van de geconsolideerde staat, waarbij consolidatie plaatsvindt van het FES met de rest van de overheid. Indien niet overduidelijk gemaakt kan worden in publieke investeringsvoorstellen dat de te behalen rendementen de geldende markttrentes overstijgen, dienen begrotingsmeevallers (inclusief die ten gevolge van aardgasbaten) ten goede te komen aan de verlichting van de staatsschuld en/of direct gespaard te worden door de overheid ten gunste van huidige en toekomstige generaties.

Trefwoorden

begrotingsbeleid, vergrijzing, Fonds Economische Structuurversterking

1 Inleiding

De Voorjaarsnota 2006 is geschreven in een tijd waarin het kabinet op een opgaande conjunctuur kan rekenen.¹ Het is een kunst maar ook een wetenschap om door de sluier van een florerende conjunc-

* Buiter is hoogleraar aan de London School of Economics, Eijffinger is hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, Hartog is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, Koedijk is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Van Witteloostuijn is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en Van Dalen is onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en bij het NIDI, Den Haag. Deze bijdrage is een licht aangepaste versie van het REA-advies over de Voorjaarsnota 2006 (Tweede Kamer, 2005-2006 e).

1 Tweede Kamer (2005-2006d).

tuur de structurele kenmerken en problemen van een economie te kunnen blijven ontwaren. Voor het kabinet is de conclusie eenduidig: "Het hervormingsbeleid van het kabinet werpt zijn vruchten af." In een advies uit 2005 heeft de Raad van Economisch Adviseurs (REA) erop gewezen dat het kabinet in de vormgeving van haar hervormingsagenda de conjuncturele implicaties blijkbaar van mineur belang achtte.² Via het begrotingsbeleid en door interventies uit hoofde van het financieel toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen en verzekeraars heeft het beleid van dit kabinet, net zoals dat van voorgaande kabinetten, een procyclische uitwerking op de economie gehad. Een anticyclisch beleid had de recessie niet kunnen voorkomen, maar zou wel de dip hebben kunnen verkorten of de fluctuaties in economische activiteit hebben kunnen dempen.

Dit jaar is de hoofdboodschap van de REA precies dezelfde als vorig jaar, maar zijn de omstandigheden danig omgeslagen. De conjunctuur trekt aan. Daarnaast staat vrijwel elk beleidsdebat in het teken van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2007, en wat is dan aantrekkelijker om optimistische daadkracht te tonen, via koopkrachtmaatregelen dan wel via investeringen in kennis en infrastructuur? Voor de komende jaren zal het echter eerder aanbeveling verdienen om het hoofd koel te houden en niet toe te geven aan de reeks onuitputtelijke wensenlijstjes die iedere democratie kenmerkt. In deze context schuilt een sluimerend probleem in de besteding van (meevallende) aardgasbaten via het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De omgang met het FES illustreert de gebrekkige institutionele borging van publieke investeringen. De dans om de FES-meevallers werkt sterk de suggestie in de hand dat niet zozeer *onderinvestering* het probleem van de publieke sector is, maar veeleer de *allocatie* van investeringen. Investeren om te investeren getuigt van weinig economisch begrip. Indien de begrotingsregels niet worden veranderd, zouden de tienerjaren van de 21^{ste} eeuw wel eens te boek kunnen komen te staan als 'de jaren van misallocatie en gemiste kansen'.

Om deze stellingen nader toe te lichten wordt in dit artikel allereerst ingegaan op de conjuncturele omstandigheden van het moment. Hierbij wordt kort stilgestaan bij de signalen die aangeven dat Nederland eindelijk weer te maken heeft met een opgaande conjunctuur. De aandacht gaat echter vooral uit naar alle verleidingen die zich voordoen in het domein van de openbare financiën. Deze verleidingen komen pregnant naar voren in de context van het FES. Dit fonds is daarom het tweede onderwerp van discussie in dit artikel.

2 De verleiding van de hoogconjunctuur

De conjunctuur in economische activiteit lijkt voor beleidsmakers en academici vaak niet meer dan een aberratie. Echter, in de praktijk van alledag doet de conjunctuur er toe. Zij is daarom ook uiterst relevant voor de uitvoering van het financiële overheidsbeleid. Kortweg staat de overheid bloot aan vier verleidingen die zijn verbonden aan een opgaande conjunctuur: (1) de neiging om de conjunctuur te versterken door procyclisch beleid; (2) de illusie dat structurele hervormingen niet meer noodzakelijk zijn; (3) de droom die oud-minister Heinsbroek ooit formuleerde als "The only way is up"; en (4) de neiging om publieke middelen te verspillen wanneer budgetrestricties minder knellen. Alle vier zijn ook anno 2006 weer relevant en helpen om de Voorjaarsnota van dit jaar in perspectief te plaatsen.

Solide maar procyclisch

De REA heeft in haar advies over de *Voorjaarsnota 2005* gesteld dat het overheidsbeleid in het algemeen, en dat met betrekking tot de begroting en de pensioenen in het bijzonder, belangrijke procyclische elementen bevat. Procyclisch beleid zorgt ervoor dat de bewegingen in de conjunctuur worden versterkt in plaats van gedempt. De kosten van een gebrekkige stabilisatie van de conjunctuur zijn niet

2 Tweede Kamer (2004-2005b).

verwaarloosbaar. In een recent interview stelde Nout Wellink, president van De Nederlandsche Bank, dat het procyclische beleid van het kabinet in de periode 2001-2004 een lagere economische groei heeft opgeleverd ter grootte van 0,75 à 1 procentpunt.³ De kunst van een evenwichtig conjunctuurbeleid is om de automatische stabilisatoren, die verborgen zitten in het belasting- en socialezekerheidssysteem, hun dempende werking te laten doen op cyclische fluctuaties via het genereren van belastinginkomsten en het doen van overheidsuitgaven. Additioneel ingrijpen van de overheid als reactie op de conjunctuur werkt eerder verstorend, en vaak zelfs contraproductief.

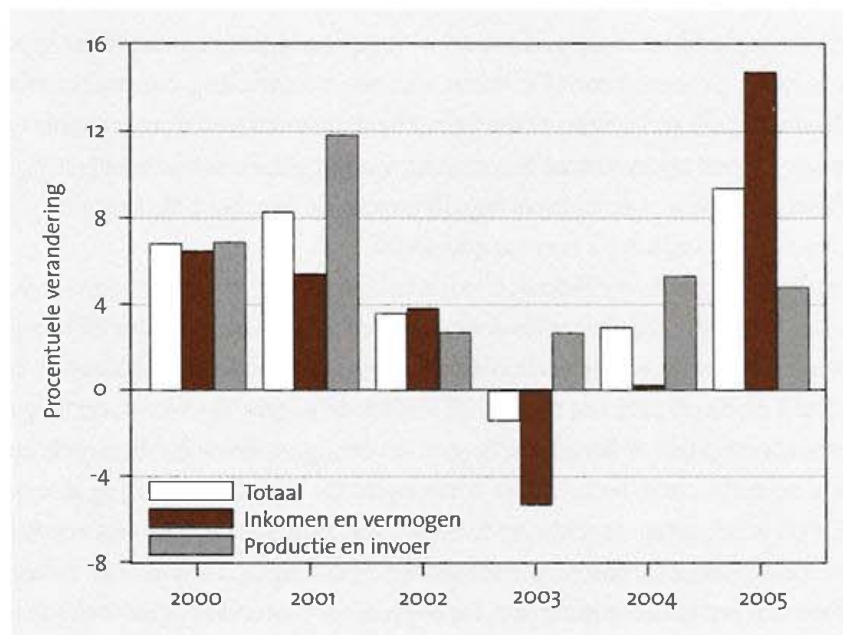
De conjunctuur kent twee soorten verleidingen voor kabinetten in het algemeen en voor een minister van Financiën in het bijzonder. Wanneer de economische activiteit tegenvalt of terugvalt en het overheidstekort sterk toeneemt, is de eerste verleiding om de begroting weer in balans te brengen vanuit het motief om soliditeit of daadkracht te tonen. De sluitende begroting wordt verkregen door ofwel te bezuinigen op overheidsuitgaven of door belastingen te verhogen. Beide hebben reële conjunctuureffecten die op de korte termijn contraproductief uitwerken. De tweede verleiding doemt op in tijden van hoogconjunctuur en is het spiegelbeeld van de eerste verleiding. Ten tijde van een hoogconjunctuur zijn er geen remmende externe factoren⁴ die tot matiging dwingen, terwijl deze factoren nog wel aanwezig waren in de fase van een laagconjunctuur. De begroting sluitend krijgen is een fluitje van een cent, maar het afschudden van de vele claims om uitgaven te verhogen of belastingen te verlagen zal voor de minister van Financiën meer dan een dagtaak zijn. Hoe sterk de overheidsinkomsten kunnen omslaan, blijkt uit de cijferreeksen in figuur 1. De jaren 2002-2004 werden gekenmerkt door een relatief geringe groei of zelfs daling van belastingontvangsten én stijgende marginale belastingtarieven, terwijl in het jaar 2005 de belastinginkomsten (in het bijzonder op inkomen en vermogen) explosief stegen. Het gevolg is dat het financieringstekort van de overheid in snel tempo lijkt te verdampen. Voor kiezer en gekozen volksvertegenwoordiger is dat het signaal dat de overheidsfinanciën geen problemen meer kennen.

Uit de empirie van de overheidsfinanciën komt naar voren dat de wortels van procyclisch beleid niet zozeer een economisch, maar vooral een politiek karakter dragen (Alesina en Tabellini, 2005). Het is als de lokroep van de Sirenen die met hun schone gezang menig schipper wisten te verleiden en op de klippen lieten varen. De oplossing was voor Odysseus even simpel als effectief: hij liet zich door zijn bemanningsleden aan de mast binden om de verleiding geforceerd te kunnen weerstaan. Dezelfde strategie wordt door menig minister van Financiën of centrale-bankpresident toegepast die zijn handen 'vastbindt in het landsbelang'. Een constant belastingtarief levert meer welvaart op dan een tarief dat hoog is in slechte tijden en laag in goede tijden. Het bewerkstelligen van een stabiel belastingbeleid is niet een prestatie van één persoon of één ministerie. Vaak wordt echter vergeten dat de bemanningsleden van Odysseus was in hun oren deden om eveneens de lokroep te weerstaan. De analogie is dat de verleidingen van de conjunctuur niet door één individu moeten worden doorstaan, maar door een geheel kabinet – een kabinet dat toch voornamelijk uit *spending ministers* bestaat, die de kiezer willen laten zien dat zij er toe doen (Van Dalen en Swank, 1996). De eenheid van het beleid is daarom van groot belang, wil een regering niet in de val van de verleiding lopen van traditionele conjunctuurophitsingen. Dat is uiteraard gemakkelijker gezegd dan gedaan.

3 Interview met Nout Wellink in *NRC Handelsblad* van 11 mei 2006.

4 Zoals het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) of de disciplinerende werking van financiële markten.

Figuur 1 Toe- en afname van opbrengst rijksbelastingen, 2000-2005



Bron: CBS Statline

De kunst voor een kabinet is om de korte- en langetermijnbelangen met elkaar in overeenstemming te brengen. Zelfs onder de best mogelijke omstandigheden en met het meest Odysseaanse economische beleid zullen conjunctuurgolven en de daaraan verbonden individuele en collectieve risico's blijven bestaan. Cycli van economische activiteit horen bij het leven in een markteconomie. Met dat risico valt te leven, zeker in Nederland, waar sociale zekerheid en financiële marktinstituties de risico's van de conjunctuur (werkloosheid, vermogensverlies, inflatie) kunnen opvangen. Het is daarom van belang (zelf)bindende gedragsregels in het financiële overheidsbeleid te ontwerpen.

Afnemende hervormingsbereidheid

De verleiding van de conjunctuur doet zich echter nog voor in een andere gedaante. Wanneer de economische activiteit toeneemt, worden problemen op het oog minder schrijnend. De druk om de economie aan te passen aan verander(en)de omstandigheden neemt vervolgens af. De beleggingen van pensioenfondsen renderen opeens weer, koopkrachtcompensatie is gemakkelijk gegeven om de ontwerpfouten in hervormingen toe te dekken, ondernemers nemen belasting- en regeldruk voor lief omdat de orders vanzelf binnenstromen, van de toenemende vraag naar arbeid zullen allochtonen, jongeren en oudere werknemers profiteren omdat nood (te weten: onvoldoende arbeidsaanbod) wetten breekt, *et cetera*. In dat licht lijkt het werk van de vele *task forces* die zich buigen over allerlei structurele knelpunten, overbodig geworden.

Het afgelopen jaar heeft de REA gevraagd en ongevraagd een visie gegeven op onderwerpen die er naar haar mening toe doen: de gebrekkige werking van de woningmarkt, de onvermoeibare regelzucht, de noodzaak van de stimulering van ondernemerschap, onderzoek en innovatie, de wenselijkheid van een verbreding van de belastinggrondslag door te streven naar een simpeler en rechtvaardiger belastingstelsel – deze lijst kan met gemak verder worden uitgebreid. De samenstelling van deze lijst is niet zomaar een kwestie van smaak, maar is ingegeven door een beredeneerde diagnose van de knelpunten die op significante wijze de Nederlandse economie hebben verstoord en blijvend zullen verstoren indien de wortels van de onderliggende problemen niet worden aangepakt. Dit kabinet heeft vele hervormingen tot stand gebracht, die menigeen voor onmogelijk had gehouden. Een belangrijke smet

op de uitvoering van hervormingen is echter dat de *timing* ervan slecht is gekozen, hetgeen de eerder gememoreerde constatering onderstreept dat in menig plan tot hervorming de conjunctuur verondersteld wordt niet te bestaan. Deze gril in het economisch denken (Blanchard, 2006; Mankiw, 2006) kan grote gevolgen hebben omdat het nadenken over curatief maar vooral preventief conjunctuurbeleid onlosmakelijk is verbonden met het ambt van politicus.⁵ Het verwaarlozen van deze taak heeft negatieve gevolgen voor de welvaart van een land.

"The only way is up"

De derde verleiding schuilt in de *idee-fixe* dat de conjunctuur zich volgens een strakke wiskundige regelmaat voltrekt en dat vanuit het dal daarom maar één weg loopt: die naar boven. Het leven in dromenland wordt wreed verstoord zodra rekenschap wordt gegeven van de risico's waaraan de Nederlandse economie blootstaat in het huidige tijdsgewricht. Wij noemen kort drie belangrijke voorbeelden:

- De Nederlandse *huizenmarkt* blijft een fragiele markt die door een sterke rentestijging een klap kan krijgen die vooral starters met kortlopende leningen in betalingsproblemen kan brengen en die sterke uitstralingseffecten kan hebben op de kapitaalmarkt. In 2004 bedroeg de waarde van het eigenwoningbezit 1.052 mld euro, hetgeen 62 procent van het brutovermogen van gezinnen vertegenwoordigde en 90 procent van het nettovermogen (het brutovermogen gecorrigeerd voor schulden). De effecten van een vermogensdaling moeten zwaarder worden gewogen dan een vergelijkbare vermogensstijging omdat een daling in de hoofden van burgers een heftiger reactie oproept. Volgens Berben *et al.* (2006) zullen Nederlandse burgers 2,5 tot 5 keer sterker besparen bij een vermogensdaling dan dat zij zullen ontsparen bij een vergelijkbare vermogensstijging. Maar ook zonder economisch-psychologische effecten zullen vermogensstijgingen en -dalingen een asymmetrische werking hebben: een bankroet is immers in het algemeen onomkeerbaar.
- De *energiemarkt* blijft ook een bron van grote onzekerheid. Een voortgaande stijging van de olieprijs zal alle van overheidswege geïnduceerde koopkrachtverbeteringen in één klap wegvagen. Vanuit een strikt economische redeneertrant behoort het compenseren van dit soort stijgingen echter niet tot de taken van een overheid: hoge prijzen zijn juist een signaal om op een andere manier met energie om te gaan. Het gevaar is dat *ad hoc*-compensaties de weg naar structurele oplossingen blokkeren. De consensus is dat de stijging van de olieprijs is gekomen om te blijven. Het aanbod van olie zal nauwelijks stijgen: het is uiterst onwaarschijnlijk dat nog omvangrijke nieuwe voorraden zullen worden ontdekt. Tegelijkertijd weet de toeneming van de vraag naar olie van geen ophouden, zeker in het licht van de exploderende energiebehoefte in brandstofarme grootmachten als China en India. Deze structurele ontwikkeling moet het hoofd worden geboden met een speurtocht naar structurele oplossingen: van compensatiemaatregelen gaat slechts een perverse prikkel uit.
- Tot slot is de *arbeidsmarkt* eveneens een risico omdat de eerste gevolgen van vergrijzing – een verkrapping op de arbeidsmarkt – samenvallen met een opgaande conjunctuur. Die verkrapping is een demografisch *fait accompli* dat voor een groot deel kan worden geneutraliseerd door meer en langer te werken, participatie op de arbeidsmarkt te vergroten, immigratie te versoepelen en aan objectieve criteria te binden, en dergelijke. De vooruitgang op deze terreinen is vooralsnog onvoldoende (OECD, 2005) om de verkrapping op de arbeidsmarkt te compenseren.

5 Opgemerkt zij dat een anticyclisch conjunctuurbeleid ook de 'smeerolie' voor structurele hervormingen is en binnen het nieuwe Stabiliteits- en Groeipact (SGP) tevens geoorloofd is (Buti *et al.*, 2005).

De neiging tot verspilling

Wanneer de inkomstenstroom sneller groeit dan de uitgavenstroom, is het begrijpelijk dat de pleidooien voor subsidies, belastingverlagingen of koopkrachtverbeteringen in kracht toenemen. Op het einde van de Paarse coalitie is het begrotingsbeleid te expansief geweest. Die fout lijkt het huidige kabinet koste wat kost te willen voorkomen. Of dat lukt is een andere vraag. De roep om bijvoorbeeld een Zuiderzeelijn voert de druk op. De verleiding van een opgaande conjunctuur wordt echter nog het meest treffend geïllustreerd aan de hand van investeringsvoorstellen die een uitvloeisel zijn van het Paasakkoord van 2005, waarbij werd besloten om circa de helft van de toekomstige FES-meevalers te bestemmen voor onderwijs, kennis en innovatie. Het oormerken van overheidsinkomsten, zoals aardgasbaten, geschiedt voornamelijk om potverteren te bestrijden, maar hier zien we dat oormerking in combinatie met begrotingsregels contraproductief uitwerkt. Overheidsgeld *moet* besteed worden. Waar dat toe leidt, komt aan het licht in de evaluatie van het Centraal Planbureau (CPB) van in totaal 21 investeringsprojecten op de terreinen kennis, natuur en milieu, en ruimtelijke economie.⁶ Het CPB constateert dat, hoewel de kwaliteit van de voorstellen over het algemeen beter was dan in vorige soortgelijke beoordelingsrondes, vele voorstellen aan doeltreffendheid en doelmatigheid zouden kunnen winnen. Het CPB constateerde dat ruim de helft van de ingediende projecten, ook na een serieuze aanpassing, niet voldoet aan de basiscriteria om tot een gunstig maatschappelijk rendement te komen. Aandachts- en verbeterpunten zijn volgens het CPB: een gebrek aan overzicht van de effecten van eerdere initiatieven, de enorme grootschaligheid van veel projecten, de geringe financiële eigen bijdrage van belanghebbende instituten en bedrijven, de selectiviteit bij de projectvoorstellen, en de verdringing van activiteiten (Verrips, 2005; Centraal Planbureau, 2006). Op basis hiervan heeft het kabinet de voorstellen kritisch tegen het licht gehouden. Sommige voorstellen zijn vervolgens geheel afgefallen. Andere voorstellen zijn verbeterd door aanscherping van budgetten, door meer selectiviteit en door duidelijke voorwaarden te stellen aan de eigen bijdrage van andere partijen.

De conclusie moet echter ook zijn dat sprake is van een onnatuurlijke drang tot direct investeren. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is dat veel overheidsgeld wordt verspild. Illustratief hierbij is de omgang met het FES. Het FES heeft een prominente plaats in de *Voorjaarsnota 2006* gekregen. Ten gevolge van de stijgende aardgasbaten komt voor de jaren 2006-2007 1,4 mld euro aan *extra* middelen vrij die geïnvesteerd kunnen worden in ruimtelijk-economische ontwikkeling en/of onderwijs en innovatie. Om de zin en onzin rond het FES te kunnen scheiden én omdat het FES exemplarisch is voor de vigerende omgang met publieke middelen, is enige verdieping vereist.⁷ In het vervolg van dit artikel staat daarom het FES centraal.

3 De vloek van de gasbel

De vondst van aardgas in Slochteren in juli 1959 bracht Nederland in verlegenheid, omdat de overheid plotsklaps een jarenlange bron van inkomsten in de schoot geworpen kreeg. Na 47 jaar ervaring weet Nederland inmiddels dat deze rijkdom geen onverdeeld genoegen is geweest. Omdat natuurlijke hulpbronnen vaak eindig zijn – dat geldt zeker voor een fossiele brandstof als aardgas – en omdat deze net zo goed toebehoren aan huidige als aan toekomstige generaties, is het rechtvaardig en verstandig om toekomstige generaties ook van deze hulpbronnen te laten profiteren (Davis *et al.*, 2003; Van der Ploeg, 2006). Het creëren van een fonds kan daarbij behulpzaam zijn.

⁶ Centraal Planbureau (2006).

⁷ Zeker als wordt beseft dat het kabinet in de komende maanden nog over de precieze invulling van deze investeringsimpuls een besluit moet formuleren.

In 1995 is bij wet het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld. Het FES is een begrotingsfonds volgens de Comptabiliteitswet 2001 en heeft als doel "het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Daarmee wordt de bestaande economische bedrijvigheid versterkt en wordt Nederland aantrekkelijker als vestigingsplaats voor nieuwe bedrijven." Met die gedachtegang ging het FES van start.

De standaardprocedure is dat het kabinet bij de toewijzing van de FES-middelen eerst wordt geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) en de Commissie Wetenschaps-, Technologie- en Informatiebeleid (CWTI) over mogelijke investeringsvoorstellen voor ruimtelijke economie en duurzaamheid respectievelijk kennis en innovatie, waarbij de voorstellen getoetst worden door het CPB. De nadruk lag daarbij in het verleden op investeringen in ruimtelijke economie en de 'harde' infrastructuur, zoals de Betuweroute en de Hoge Snelheidslijn (HSL), en in veel mindere mate op de 'zachte' infrastructuur op het terrein van kennis en innovatie.⁸ Onder invloed van het Paasakkoord 2005 is er bij de Investeringsimpuls 2005 een verschuiving waar te nemen naar meer investeringen in de 'zachte' infrastructuur.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de totale uitgaven en ontvangsten van het FES. Het betreft alle uitgaven die reeds uit het FES zijn gefinancierd of waarvoor middelen binnen het fonds zijn geraamd. Het gaat hier dus om alle uitgaven waartoe reeds besloten is. De totale uitgaven uit het FES tot en met 2004 bedragen 15,5 mld euro en worden tot en met 2010 geraamd op 31,4 mld euro.

Tabel 1 Uitgaven en ontvangsten van het FES (mln euro)

	t/m 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Uitgaven	15.465	1.856	2.757	3.050	2.494	2.532	3.031	31.185
Ontvangsten	16.765	3.072	3.698	4.036	3.296	2.235	2.054	35.156
Jaarsaldo	—	1.216	940	986	802	-297	-977	—
Cumulatief saldo ^a	1.301	2.517	3.457	4.444	5.246	4.949	3.972	—

a. Het cumulatief saldo in jaar *t* is hier de som van het cumulatief saldo van jaar *t-1* plus het verschil tussen ontvangsten en uitgaven in jaar *t*.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006a), (2005-2006b) en (2005-2006d)

De totale ontvangsten van het FES bestonden tot en met 1998 voornamelijk uit aardgasbaten, en voor een kleiner deel uit bijvoorbeeld opbrengsten uit het vervreemden van bepaalde vermogensbestanddelen van het Rijk. Met ingang van 1999 is de voeding van het fonds gewijzigd in die zin dat uitgegaan wordt van een vast percentage (42 procent, per 1 juni 2006) van de niet-belastingmiddelen uit aardgasbaten en de opbrengsten als gevolg van de structureel bespaarde rentelasten die voortvloeien uit het verlagen van de staatsschuld.⁹ Het jaarsaldo is het batig (nadelig) saldo van uitgaven en ontvangsten over het betreffende begrotingsjaar, terwijl het cumulatief saldo het batig saldo betreft tot en met dat begrotingsjaar.

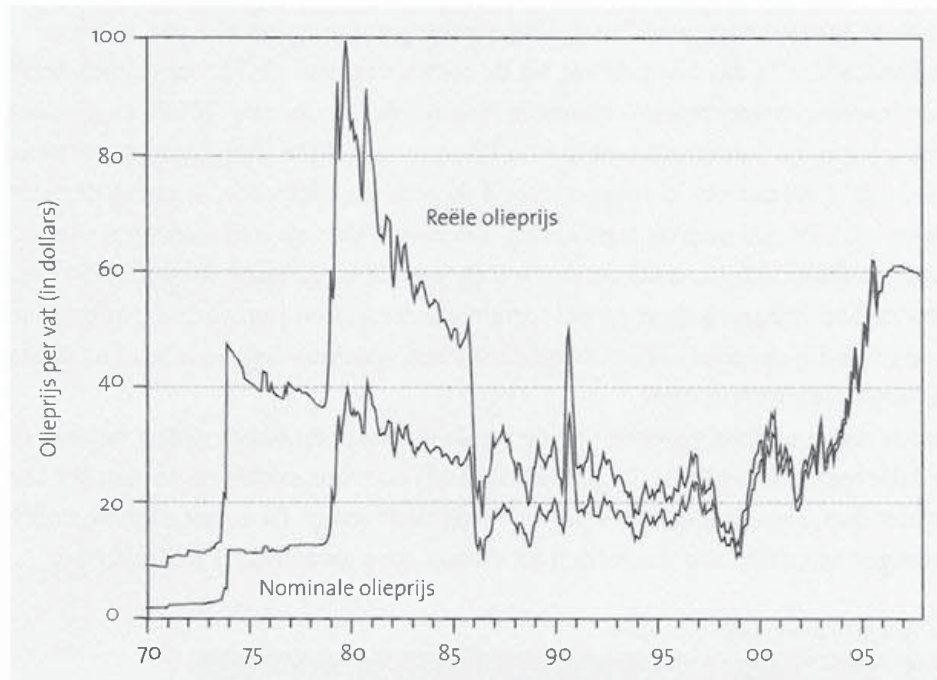
Bij het ontwerp van het FES is weinig rekening gehouden met de destabiliserende werking van de eigen begrotingsregels en de volatiele ontwikkelingen op de markt voor energie. Zo is het beeld met de FES-begroting van 2006 danig veranderd, vooral door de gestegen olieprijs die in de meest recente

8 Over de periode 1994-2002 ging 80 procent van de FES-middelen naar het ruimtelijk-economisch domein, 10 procent naar natuur en milieu, en de overige 10 procent naar kennis en innovatie.

9 Het betreft hier inkomsten ten gevolge van zogenaamde 'common area'-baten, vervreemding van staatsdeelnemingen en veilingen van rechten. Vanaf 2001 wordt het fonds niet meer gevoed uit de rentevrijval van de opbrengst van geveilde rechten (zoals radio-, ether- en televisiefrequenties), maar uit een annuïteit op basis van deze opbrengsten.

begroting nog op het niveau van \$ 26 per vat waren geprognosticeerd – een veronderstelling die een paar jaar terug nog realistisch leek, zoals blijkt uit de reeksen die staan weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Prijsontwikkeling olie in nominale en reële termen (prijsniveau 2005), januari 1970 - december 2007^a



a. De maandcijfers van april 2006 tot december 2007 zijn voorspellingen van het IMF.

Bron: IMF, *World Economic Studies Division*

Voor de ramingen van de FES-ontvangsten zijn de veronderstellingen ten aanzien van euro/dollar-coers en de olieprijs van cruciaal belang. De vraag wat een structurele olieprijs is, is moeilijk te beantwoorden. Het CPB hanteert voor het komende jaar een prijs van \$ 60 per vat en voor de jaren daarna \$ 55. De gezamenlijke inkomstenbron over de jaren 2007-2010 is volgens de Voorjaarsnota 11,6 mld euro en de totale uitgavenstroom over die periode bedraagt 11,1 mld. Hoe node een stabilisatieregulering gemist wordt, wordt duidelijk als bijvoorbeeld de olieprijs daalt naar het niveau van \$ 25 of doorstijgt naar het niveau van \$ 80 per vat. De FES-inkomsten komen dan uit op respectievelijk 5,3 mld en 16,9 mld euro. De bandbreedtes zijn enorm, en gegeven de bepaling in de wet dat de stijging in inkomsten in het lopende jaar moeten worden uitgegeven, zorgen die ervoor dat onzorgvuldig met publieke middelen wordt omgesprongen. Het onderstreept nogmaals hoe onzinnig de koppeling is van overheidsinvesteringen aan inkomstenmeevallers. Het spreekt voor zich dat een dergelijk fonds een stabiliserend mechanisme moet bezitten. Op dit moment ontbreekt dit bij het FES.

Gebrekkig toezicht en management

Vanuit het FES worden bijdragen toegekend aan andere departementale begrotingen ter financiering van investeringsprojecten van nationaal belang. De feitelijke projectuitgaven worden onderbouwd, geraamd en verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Het hoeft geen betoog dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting. Bovendien maakt het ambtelijke taalgebruik en de cryptische boekhoudinformatie de FES-begroting niet bepaald gemakkelijk te doorgronden voor de controlerende volksvertegenwoordiger. Investering van de FES-gelden behoeft een zorgvuldige evaluatie – vooraf én achteraf – door onafhankelijke instellingen. Om te beginnen is de informatie-uitwisseling verre van transparant. Op dit punt is het citeren van een aanbeveling van de

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voldoende: "Er moet een nieuw protocol voor de informatie-uitwisseling tussen ministeries en Kamer komen om te voorkomen dat de Kamer wordt overladen met onbenullige informatie en belangrijke informatie wordt onthouden" (Tweede Kamer, 2004-2005a).

In de praktijk ligt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken, en vindt *ex ante* schifting van FES-waardige projecten plaats via het CPB en *ex post* controle van de FES-begroting door de Algemene Rekenkamer. De huidige wet- en regelgeving inzake het FES bevat volgens de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2005-2006c) nog de nodige hiaten, die overigens ook door de boekhouders van EZ worden opgemerkt. Zo zijn de criteria van de FES-wet vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken. Departementen bezitten de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen, te beïnvloeden. Ook hiervan kan veel worden gezegd, maar niet dat het de inzichtelijkheid ten goede komt.

In de besluitvorming bepaalt het kabinet dat de projecten binnen de FES-wet vallen. Zij stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen. Zogenaamde FES-waardige investeringen in het Infrastructuurfonds die voorheen gefinancierd werden uit de reguliere Rijksbegroting, kunnen via de toepasselijk benaamde 'FES-brug' worden overgeheveld naar de FES-begroting. Op die manier kan een overheid werken met zachte budgetrestricties. Hierdoor wordt de begrotingsdiscipline ondermijnd. In het traject van voorbereiding van de toekenningsbesluiten vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Toezeggingsbrieven vanuit de ministerraad waaruit zou moeten blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreffen en welke nadere voorwaarden zijn gesteld, zijn vaak vrij summier geformuleerd en niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden. Het toezicht is derhalve slecht geregeld.

Opheffen of hervormen?

De meest relevante vraag van dit moment is of het FES in zijn huidige opzet gehandhaafd moet blijven. De opzet en werking van het huidige fonds rammelt aan alle kanten. Nederland is in dat opzicht niet uniek. Maar weinig landen zijn in staat gebleken om hun olie- en gasrijdommen goed te beheren, zelfs met een fonds. Het enige land dat aan de vloek van olierijkdom lijkt te ontsnappen, is Noorwegen. Dit land heeft uitdrukkelijk ervoor gekozen om de rijkdom te beheren als een beleggingsinstelling (door de Noorse centrale bank¹⁰) en niet als de nationale financier van publieke investeringen (Larsen, 2005). Het ontkoppelen van de spaar- en de investeringsfunctie is essentieel in een kleine open economie als de Noorse en ook de Nederlandse. Een hervormd FES in de vorm van een spaar- en financieel beleggingsfonds kan toekomstige generaties dienen. Opheffing van het FES is een andere mogelijkheid, waarbij de aardgasbaten rechtstreeks ten goede komen aan de reductie van de staatschuld, zodat huidige en toekomstige generaties een lagere last dragen.

Het oormerken en afzonderen van publiek geld leidt tot verspilling, omdat daardoor het overzicht ontbreekt op publieke behoeften en dit soort fondsen een eigen opportunistisch leven gaan leiden. Alle belastinginkomsten – of ze nu uit het aardgas, uit arbeid of uit kapitaal voortkomen – dienen integraal en intergenerationeel beschouwd te worden met het oog op een afgewogen diagnose van de wenselijkheid van publieke investeringsbeslissingen in hun onderlinge samenhang. De over-

10 Voor details zie: www.norges-bank.no/nbim//pension_fund.

heidsbegroting en staatsbalans dienen als geheel geoptimaliseerd te worden, zodat conjuncturele en structurele schokken in voldoende mate opgevangen kunnen worden.¹¹ Vanuit een dergelijk perspectief is het FES een verstorend element. Het ontbreekt niet alleen aan een Odysseaanse constructie, dat de beslisser vooruitziend inperkt, maar het werkt zelfs averechts: het maakt het voor een kabinet juist veel gemakkelijker om toe te geven aan de verleiding van de Sirenen.

4 Beleidsaanbevelingen

Het kabinet staat voor de taak om financiële soliditeit te koppelen aan structurele hervormingen en voorbereidingen voor een tijd waarin de bevolking ouder zal worden en de aardgasreserves uitgeput zullen raken. Bij een opgaande conjunctuur kan menig structureel probleem vakkundig toegedekt worden. Juist ook in positief gestemde tijden is zelfgenoegzaamheid een slechte eigenschap. Een gebrekkig functionerende woningmarkt, een hardnekkige regelzucht, onderinvesteringen in kennis en innovatie, een belastingsysteem met perverse subsidiestromen en hoge marginale belastingtarieven en de ervaring uit het verleden dat het kabinet een procyclisch beleid heeft gevoerd, vormen genoeg redenen om bescheidenheid te betrachten in de jaren die voor ons liggen. De druk om projecten uit te voeren, die voorheen als kansloos werden afgeserveerd, zal toenemen. De verleiding is ook groot om 'visies' in de aanloop naar verkiezingen niet te schragen met een cijfermatige onderbouwing of om berekeningen af te doen als 'gezeur'. Het lijdt geen twijfel dat kosten-batenanalyses in een democratie niet doorslaggevend kunnen zijn omdat niet alles van waarde precies in cijfers valt uit te drukken. De waarde van kosten-batenanalyses schuilt vooral in de nuchterheid die deze kunnen bieden in ideologisch geladen discussies.

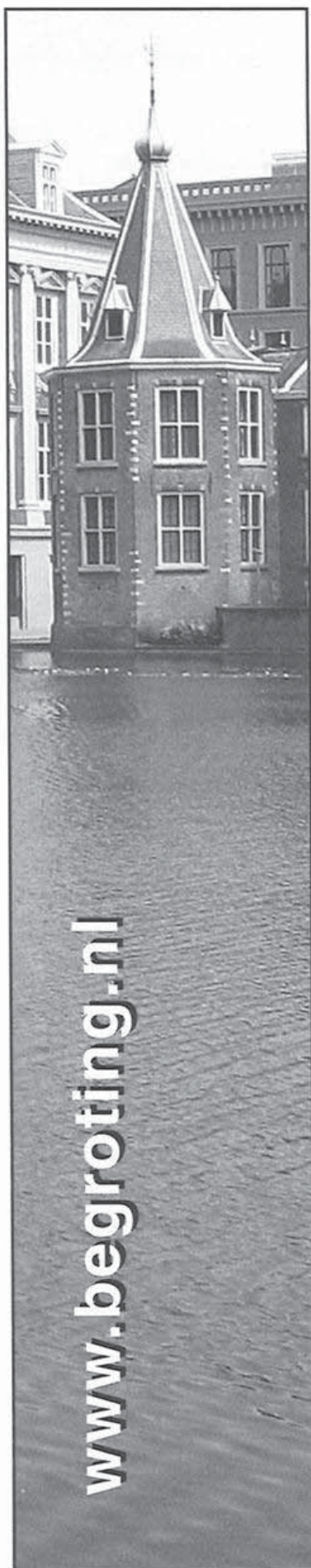
De rode draad voor de komende jaren is om conjunctuur en structuur met elkaar in overeenstemming te brengen. In concreto doen wij daarom vier voorstellen:

1. Verwijder zoveel mogelijk procyclische elementen uit het financieel beheer van de Nederlandse overheid. Volstaan moet worden met de werking van automatische stabilisatoren. Verder ingrijpen werkt alleen maar verstorend, met alle welvaartsverliezen van dien.
2. In lijn met die gedachte: hef het FES in zijn huidige vorm op of hervorm het. Overheidsinvesteringen moeten niet gekoppeld worden aan sterk schommelende gasbaten. Twee opties staan open: (a) afschaffen van het FES; en (b) ombouw van het FES tot een spaar- en beleggingsfonds (naar Noors voorbeeld) dat de gewenste conjuncturele impulsen geeft en de gewenste intergenerationele verdeelingsconsequenties heeft.
3. De kosten en baten van niet alleen investeringsprojecten uit het FES, maar ook andere investeringsprojecten kunnen alleen zinnig worden bepaald en uitgevoerd op het niveau van de geconsolideerde staat, waarbij consolidatie plaatsvindt van het FES met de rest van de overheid. Speciale investeringsfondsen zoals het FES verminderen de transparantie en beheersbaarheid van de overheidsbegroting. Zij verhinderen het duidelijk stellen van prioriteiten in het beoordelen van alle publieke investeringsprojecten.
4. Indien in publieke investeringsvoorstellen niet overduidelijk gemaakt kan worden dat de te behalen rendementen de geldende markttrentes overstijgen, dienen begrotingsmeevallers ten goede te komen aan de verlichting van de staatsschuld en/of direct gespaard te worden door de overheid ten gunste van huidige en toekomstige generaties.

11 Een extra voordeel van een centrale begrotingsbeoordeling en -behandeling is dat de begroting minder kwetsbaar wordt voor creatief boekhouden en andere begrotingstrucs (Koen en Van den Noord, 2005).

Literatuur

- Alesina, A., and G. Tabellini (2005), *Why is Fiscal Policy often Procyclical?*, NBER Working Paper No. 11600, Cambridge MA: NBER
- Berben, R.P., K. Bernoth, and M. Mastrogiamomo (2006), *Households' Responses to Wealth Changes: Do Gains or Losses Make a Difference?*, DNB Working Paper No. 90, Amsterdam: DNB
- Blanchard, O.J. (2006), *Is There a Workable European Social and Economic Model?*, Van Lanschot Lecture, 1 juni 2006, Tilburg: Universiteit van Tilburg
- Buti, M., S.C.W. Eijffinger, and D. Franco (2005), *The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate*, CEPR Discussion Paper No. 5216, London: CEPR
- Centraal Planbureau (2006), *Investeren in kennis en innovatie. Analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005*, CPB Document Nr. 115, Den Haag: CPB
- Dalen, H.P. van, and O.H. Swank (1996), *Government Spending Cycles: Opportunistic or Ideological?*, *Public Choice*, 89 (1-2), 183-200
- Davis, J.M., R. Ossowski, J.A. Daniel, and S. Barnett (2003), *Stabilization and Savings Funds for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, in J.M. Davis, R. Ossowski and A. Fedelino (Eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington DC: International Monetary Fund, 273-315
- Koen, V., and P. van den Noord (2005), *Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting*, Economics Department Working Papers No. 417, Paris: OECD
- Larsen, E.R. (2005), *Are Rich Countries Immune to the Resource Curse? Evidence from Norway's Management of its Oil Riches*, *Resources Policy*, 30 (2), 75-86
- Mankiw, N.G. (2006), *The Macroeconomist as Scientist and Engineer*, Working Paper, Cambridge MA: Harvard University
- OECD (2005), *Ageing and Employment - The Netherlands*, Paris: OECD
- Ploeg, F. van der (2006), *Challenges and Opportunities for Resource Rich Economies*, Working Paper, Florence: European University Institute
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, 29 283, nr. 1
- Tweede Kamer (2004-2005b), *Voorjaarsnota 2005. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 105, nr. 3
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300D, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Jaarverslag en slotwet Fonds Economische Structuurversterking 2005. Jaarverslag*, 30 550D, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Jaarverslag en slotwet Fonds Economische Structuurversterking 2005. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 30 550D, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Voorjaarsnota 2006. Brief van de minister van Financiën*, 30 560, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006e), *Voorjaarsnota 2006. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 560, nr. 3
- Verrips, A., 2005, *Leren van investeren; analyse van investeringsvoorstellen in kennis, milieu en ruimtelijke economie*, CPB Document Nr. 86, Den Haag: CPB



Is dit de winnende koffer?



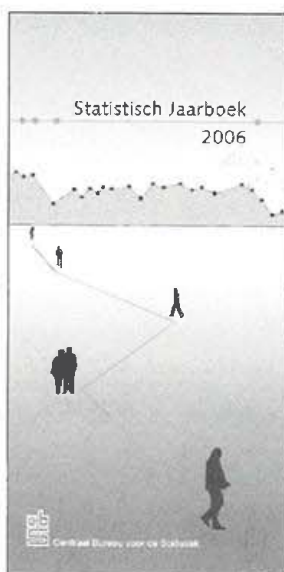
Wat zit er dit jaar in het koffertje van Gerrit Zalm?
Is het voor uw organisatie de winnende miljoenenjacht-koffer?
Of moet u rekening houden met tegenvallers?

Bestel de officiële Rijksbegrotingshoofdstukken en bijbehorende nota's bij Sdu Uitgevers. U hebt dan een compleet overzicht van het beoogde beleid voor 2007. Op www.begroting.nl ziet u welk hoofdstuk voor u relevant is. Via deze site kunt u ook uw bestelling plaatsen. U kunt ook bestellen via (070) 378 98 80, of via de boekhandel.

de snelste link naar uw vakgebied **Sdu** UITGEVERS

Meest recente cijfers en trends

Statistisch Jaarboek 2006



Statistisch Jaarboek 2006

Los exemplaar
Bestelcode 90 357 1569 1
Prijs € 18,50

Abonnement
Bestelcode CBSAZ4
Prijs € 15,45

Voor meer informatie kijkt u op
www.sdu.nl
of belt u met Sdu Klantenservice op
(070) 378 98 80.

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel

Wilt u niet worden verrast door nieuwe ontwikkelingen op uw vakgebied? Komt u graag goed beslagen ten ijs in discussies? Dan is het *Statistisch Jaarboek* van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor u een goed hulpmiddel.

Een goed (cijfermatig) zicht op de Nederlandse samenleving

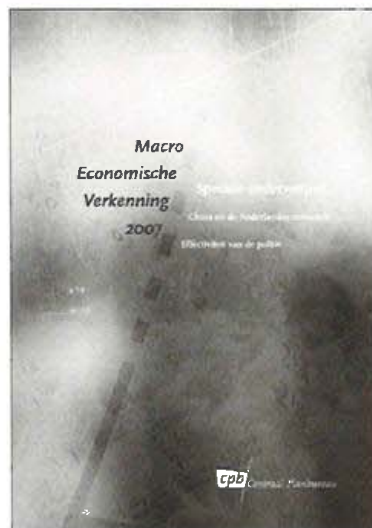
Het *Statistisch Jaarboek 2006* biedt u in handzaam formaat de belangrijkste cijfermatige informatie over de Nederlandse samenleving. Het is een goed hulpmiddel als u zich snel wilt oriënteren op welk gebied dan ook. De informatie is

per thema gerangschikt en wordt voorafgegaan door een korte beschrijving van de actuele ontwikkeling per thema. Enkele voorbeelden van thema's zijn bevolking, gezondheid en welzijn, mobiliteit van personen, onderwijs, arbeidsmarkt, industrie en conjunctuurgegevens. Door een strakke rubricering en een uitgebreid trefwoordenregister vindt u eenvoudig de voor u relevante cijfers. Ook herkent u snel nieuwe trends en ontwikkelingen. De tabellen en grafieken in het *Statistisch Jaarboek* bevatten namelijk cijfers over meerdere jaren.

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Zicht op heden en toekomst met **Macro Economische Verkenning 2007**



ISBN 90 12 11701 1

Prijs (los) € 26,45

Abonnement € 23,80

Bestelcode BKMEV

(inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten)

Onze uitgaven zijn
ook verkrijgbaar
via de boekhandel

De *Macro Economische Verkenning* verschijnt elk jaar op Prinsjesdag. De ontwikkelingen en verwachtingen binnen de internationale en de Nederlandse economie komen uitgebreid aan bod, evenals die op het gebied van arbeid en inkomen en de ontwikkelingen binnen de collectieve sector. Dit handige praktijkboek biedt u heldere en overzichtelijke informatie mede door het gebruik van grafieken en tabellen.

De *MEV 2007* voorziet niet alleen in de laatste economische en budgettaire voorspellingen voor 2007, maar geeft ook de actuele stand van zaken met betrekking tot 2006. Er zijn twee speciale onderwerpen, namelijk de betekenis van China voor de Nederlandse economie en effectiviteit van de politie.

Wilt u op de hoogte zijn van de meest actuele ramingen volgens het Centraal Planbureau?
Bestel dan snel de *MEV 2007*!

Bestel via
www.sdu.nl
of bel
(070) 378 98 80

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS