

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 43, 2011, nr. 4

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

- | | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Van de redactie
<i>L. Hoffman</i> | 176 |
| 2 | Kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2012
<i>C.A. de Kam</i> | 177 |
| 3 | Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigingen verdienen overdenking
<i>R.H.J.M. Gradus</i> | 185 |
| 4 | Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën
<i>C.L.J. Caminada</i> | 192 |
| 5 | Gemeente zetten koers in de mist
<i>M.A. Allers</i> | 212 |
| 6 | Langer werken naar vermogen
<i>J. de Koning</i> | 220 |

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden.

Zonder uitputtend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

De rijksbegroting 2012 draagt duidelijk de sporen van de Europese schuldencrisis. Beleid dat recht doet aan kiezersvoorkeuren moet plaats maken voor het op orde brengen van landen met een te grote staatsschuld. Eens te meer blijkt dat de economie moeilijk zonder groei kan functioneren. Ondanks tientallen jaren van economische groei is het moeilijk zonder pijn een welvaartsstapje terug te zetten. Toch zal dat moeten. Politici moeten hun beleid herijken en de regeringscoalitie kan niet de plannen realiseren die ze zich had voorgenomen. Vaak moet ze daarbij opereren zonder een goed economisch kompas omdat economen geen eenduidige oplossing bieden. De economische wetenschap laat het afweten. Ze is niet als de natuurkunde die voortbouwt naar steeds meer inzicht, maar een maatschappijwetenschap, waarbij wetenschappelijke inzichten en politieke voorkeuren met elkaar strijden.

Dit nummer van TvOF gaat in op de huidige financieel-economische worsteling van de Haagse politici.

De Kam geeft een algemeen overzicht van de rijksbegroting 2012 die hij confronteert met de economische werkelijkheid, voor zover we die kennen. Het begrotingstekort wordt verkleind, maar zal dat voldoende zijn? De Kam moet constateren dat ondanks alle maatregelen daartoe, het niet goed gaat met de begrotingsdiscipline.

Gradus plaatst de rijksbegroting in Europees perspectief. Hij constateert dat het kabinet een verstandige stap heeft gezet in de richting van sanering van de overheidsfinanciën. Besluiten over meer bezuiniging moeten z.i. worden uitgesteld tot het voorjaar 2012, waarbij het van groot belang is of de automatische stabilisatoren hun werk naar herstel goed hebben gedaan.

Caminada plaatst kritische opmerkingen bij het belastingplan van het kabinet. Ondanks voornemens het belastingstelsel te vereenvoudigen pakt het kabinet niet door. Het handhaaft meer de status-quo en voert zelfs veranderingen door in een verkeerde richting.

Uitvoerende overheidsorganen zijn vaak het kind van de rekening bij rijksbezuinigingen. Allers gaat in op de consequenties voor gemeenten. Hij constateert dat er voor gemeenten, gezien de aanstaande decentralisaties, te veel onzekerheid bestaat.

De Koning behandelt een aantal maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid. Hij geeft aan dat het kabinet, met het oog op demografische ontwikkelingen, zich onvoldoende inspant om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Daarvoor zijn volgens hem maatregelen nodig, die vergelijkbaar zijn met maatregelen die thans worden wegbezuinigd.

Leen Hoffman, eindredacteur

Kanttekeningen bij de rijksbegroting 2012

C.A. de Kam*

Samenvatting

De vooruitzichten voor de Nederlandse overheidsfinanciën liggen verborgen in de slagschaduw van de onzekere ontwikkeling van de wereldhandel en de afloop van de Europese schuldencrisis. Want het buitenland is de locomotief die de nationale economie uit het dal moet trekken. In het door het Centraal Planbureau uitgestippelde basispad groeit het bruto binnenlands product in 2012 met 1 procent. De koopkracht verslechtert komend jaar in doorsnee met 1 procent door maatregelen om de overheidsfinanciën beter in balans te brengen. De verbetering van het begrotingstekort is vooral te danken aan de combinatie van bijna 5 miljard euro aan bezuinigingen en een verzwaring van de microlasten met 5½ miljard euro. Verdere tekortreductie wordt bedreigd, doordat de begrotingsdiscipline verslapt.

Trefwoorden: rijksbegroting, Europese crisis, economisch beleid, belastingen.

1 Een sputterende economie

De geestelijke ouders van de *Miljoenennota 2012* slaan een ferme toon aan: 'Koersvast in onzekere tijden' luidt de titel boven het openingshoofdstuk van dit document, waarin de minister van Financiën namens het kabinet de toestand van de economie bespreekt en een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën geeft. Onzeker zijn de tijden zeker. De kans bestaat dat ontwikkelde economieën – die in de private en de publieke sector kampen met opgeblazen schuldposities en een dreigend financieel armageddon – terugzinken in een zware recessie. Wat de kans op zo'n *double dip* niet kleiner maakt is dat het vertrouwen van veel consumenten verregaand is aangetast door gedaalde huizenprijzen en beurskoersen en – *last but not least* – door in Nederland en elders getroffen overheidsmaatregelen om opgezwollen begrotingstekorten terug te dringen. Voorstanders verdedigen deze beleidsinzet met het argument dat financiële markten, anders dan consumenten, juist wel vertrouwen ontlenen aan bezuinigingen en lastenverzwaringen die beogen het evenwicht van de overheidsfinanciën te herstellen. De economische wetenschap ligt recent mede onder vuur, omdat theorie en empirie in deze kwestie geen uitsluitsel geven.

Opkomende economieën zijn de gevolgen van de Grote Recessie inmiddels weliswaar te boven, maar hier liggen risico's door oplopende prijsinflatie en het ontstaan van zeepbellen op overspannen markten voor onroerend goed. Landen die bezig zijn met een inhaalrace danken hun indrukwekkende groeiprestaties niet in de laatste plaats aan de export naar rijke landen. Hun uitvoer komt onder druk te staan nu de meeste ontwikkelde economieën ernst lijken te maken met het afgraven van nationale schuldenbergen, terwijl protectionisme her en der op de loer ligt (via nieuwe invoerheffingen en pogingen wisselkoersen te beïnvloeden).

Ook van nature optimistische waarnemers zijn zich er scherp van bewust dat de vooruitzichten voor de Nederlandse overheidsfinanciën in de slagschaduw liggen van de onzekere ontwikkeling van de wereldhandel en de afloop van de schuldencrisis, die de eurozone op dit moment teistert. Zelfs de triple-A status van landen zoals Nederland kan

op den duur door kredietbeoordelaars worden afgewaardeerd, naarmate sterke deelnemers aan de Europese muntunie zich diepergaand committeren aan pogingen om probleemlanden aan de periferie te redden, pogingen waarvan de prijs oploopt naarmate politici langer dralen om effectief knopen door te hakken.

Het gaat bij de financiële risico's voor onze schatkist behalve om rentebetalingen op en aflossing van rechtstreeks aan Griekenland toegezegde leningen vooral om garanties die zijn afgegeven ten bate van de European Financial Stability Facility. Naarmate de Europese Centrale Bank (ECB) zijn balans verder opblaast door de aankoop van schuld papier van landen met een twijfelachtige kredietstatus neemt bovendien het risico toe dat aanvullende kapitaalinjecties voor de ECB nodig zijn bij een onverhoopte deconfiture van een of meer van zulke debiteurlanden. Dit geldt eveneens voor de participatie van Nederland in het kapitaal van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat langzamerhand zo tot zijn nek in de als tijdelijk bedoelde steun aan Europese probleemlanden zit dat sommige vertegenwoordigers bij het IMF van de opkomende economieën ernstig bezwaar maken tegen nieuwe steunmaatregelen van het Fonds voor Europa.

2 Een zwartgallig scenario

Gelet op de aanhoudende onzekerheid over de oplossing van de schulden crisis in Europa en gezien de mogelijkheid dat de Nederlandse economie wegzinkt in een nieuwe recessie, zijn de vooruitzichten voor het komend jaar met nog meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven. De projecties van het Centraal Planbureau (CPB) moeten altijd met een dosis zout worden geconsumeerd. Maar tegelijkertijd is het een vaststaand feit dat beleidsmakers en de media kennelijk sterke behoefte voelen aan het houvast dat 'puntramingen' ogenschijnlijk bieden. Toch verdient het overweging dat het CPB – in aanvulling op de in de gebruikelijke tabel met kerngegevens voorgespiegelde mutaties – expliciet een bandbreedte zou aangeven, waarbinnen de uitkomsten met zeg 90 procent zekerheid liggen. Dit zou gebruikers nadrukkelijker bepalen bij de onzekerheidsmarge die de CPB-cijfers onvermijdelijk omgeeft.

Dat gezegd zijnde, voorziet de *Macro Economische Verkenning 2012* (MEV) voor het komende jaar een reële groei van het bruto binnenlands product (dit jaar: 605 miljard euro) van 1 procent. Er bestaat dus een gereede kans dat de feitelijke groei in 2012 ergens tussen 0 en 2 procent zal liggen. Het CPB presenteert ook een zwartgallige onzekerheidsvariant.¹ Daarbij stagneert de voor Nederland relevante wereldhandel zowel in 2011 als in 2012. In dat geval krimpt de economie komend jaar met bijna anderhalf procent. Het EMU-tekort – hierna steeds aangeduid als: begrotingstekort – komt dan uit op 4,2 procent van het bbp. Om te voorkomen dat bij de kabinetsformatie gemaakte afspraken over een gestage tekortvermindering worden geschonden, zou alsdan voor 5 miljard euro aan aanvullende bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig zijn. In het vervolg wordt uitgegaan van het zonniger basispad uit de MEV.

3 Het buitenland als locomotief

Bestedingen van het buitenland in onze economie zijn net als dit jaar de locomotief die de economie uit het dal trekt. De ingeboekte volumegroei van de uitvoer (3¾ procent)

1 Centraal Planbureau (2011), 16-17.

ligt in dezelfde orde van grootte als de veronderstelde expansie van de investeringen van bedrijven ($3\frac{1}{4}$ procent) en in de bouwnijverheid ($4\frac{1}{4}$ procent). Terwijl de bestedingen van de consumenten komend jaar min of meer pas op de plaats maken, zullen de overheidsbestedingen dalen (tabel 1). Gezien het overheersende negatieve sentiment van de consumenten en de terughoudende hypotheekverstrekking door het bankwezen passen bij het geraamde beloop van de nieuwbouw van woningen en de gezinsconsumptie de nodige vraagtekens.

Tabel 1. Bestedingen in de Nederlandse economie, 2012.

	waarde in 2010 (mld euro)	mutatie (%)
Consumptie van gezinnen	267	$\frac{1}{4}$
Bedrijfsinvesteringen	56	$3\frac{1}{4}$
Investeringen in woningen	29	$4\frac{1}{4}$
Overheidsbestedingen	168	$-1\frac{1}{4}$
Uitvoer	315	$3\frac{3}{4}$

Bron: Centraal Planbureau (2011).

Tabel 2 geeft enkele uitkomsten voor de Nederlandse economie in 2012: een afzwakkende economische groei, een vrijwel gelijkblijvende omvang van de werkloosheid, een wat verflauwend inflatietempo en een iets hogere gemiddelde stijging van de contractlonen. De contractloonstijging bedraagt naar verwachting 2 procent en de inflatie is ook 2 procent, zodat de reële lonen gelijk blijven. Toch verslechtert de koopkracht volgend jaar in doorsnee met 1 procent. De daling van de (statische) koopkracht volgt uit maatregelen van de overheid. Gepensioneerden zien bovendien de indexatie van hun aanvullend pensioen achterblijven. Zoals bekend heeft het statische koopkrachtoverzicht beperkte waarde voor wat er werkelijk met de inhoud van de huishoudportemonnee gebeurt. De inkomensgevolgen van een groot aantal overheidsmaatregelen worden in dit overzicht namelijk niet meegenomen. Een veel vollediger beeld geven de puntenwolken, die het CPB vervaardigt met het microsimulatiemodel MIMOSI, dat wordt gevoed met gegevens over circa 85.000 werkelijk bestaande huishoudens. Deze data komen uit het CBS Inkomenspanelonderzoek 2002. Misschien wordt het langzamerhand tijd om over te stappen op een meer recent basisjaar.

Hoe dan ook, de met MIMOSI gegenereerde puntenwolken laten een grote spreiding in de koopkrachtmutaties zien.² Voor de bulk van de gezinnen ligt de koopkrachtverandering volgend jaar tussen plus 2 en minus 6 procent. Een bijlage van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft een frequentieverdeling van deze mutaties.³ Daaruit valt op te maken dat slechts 10 procent van alle huishoudens zijn koopkracht in 2012 ziet verbeteren. Verder valt uit dit overzicht bijvoorbeeld te distilleren dat 9 procent van de minima er 3 procent of meer op

² Centraal Planbureau (2011), 81.

³ Tweede Kamer (2011–2012a), 171.

achteruitgaat. Dit geldt trouwens ook voor 1 procent van de huishoudens met een dubbel-modaal jaarinkomen (bruto 66.000 euro).

Al deze becijferingen hebben betrekking op statische situaties. Dat wil zeggen, dat de rekenmeesters veronderstellen dat de positie van huishoudens en de personen die daarvan deel uitmaken van 1 januari tot en met 31 december 2012 niet verandert. Grote inkomensschokken, bijvoorbeeld door baanverlies of juist het vinden van een (andere) werkkring, echtscheiding en het kopen van een eigen woning blijven buiten beeld. De dynamiek van de werkelijke inkomensontwikkeling laat zich alleen achteraf in kaart brengen, met gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek van het CBS.

Omdat de koopkracht in doorsnee met 1 procent daalt, terwijl de consumptie in de raming op peil blijft, betekent dit dat gezinnen ook het komend jaar doorgaan met interen op hun in het verleden gevormde vrije besparingen of dat zij nieuwe schulden maken. De collectieve besparingen voor pensioenvoorzieningen blijven onverminderd hoog.

Tabel 2. Kerngegevens Nederlandse economie. (mutaties per jaar in procenten)

	2011	2012
Bruto binnenlands product	1½	1
Werkloosheid (niveau, x 1.000 personen)	365	375
Inflatie (consumentenprijsindex)	2¼	2
Contractloon marktsector	1½	2
Koopkracht (mediaan alle huishoudens)	- 1	- 1

Bron: Centraal Planbureau (2011), 13.

4 Prioriteiten van het kabinet

In de *Miljoenennota 2012* noemt het kabinet drie prioriteiten, te weten: vergroting van de financiële stabiliteit, sanering van de overheidsfinanciën en versterking van het groeivermogen van de economie, opdat ons land geen concurrentiekracht verliest in de strijd om marktaandeel in de wereldeconomie.⁴ De vergrijzing van de bevolking bemoeilijkt het halen van deze doelstellingen. Zo verlaat een stroom babyboomers de arbeidsmarkt en kondigt zich een stijging van de collectieve uitgaven voor basispensioen (AOW) en gezondheidszorg aan.

Om de nationale groeipotentie te vergroten zijn investeringen in menselijk en fysiek kapitaal essentieel. Dus zouden de overheidsuitgaven voor het onderwijs en de infrastructuur fors omhoog moeten. Dit botst evenwel met het voornemen van het kabinet om het regeerakkoord onverkort uit te voeren. Als uitvloeisel van dat akkoord liggen de onderwijsuitgaven in 2015 ruim 2 miljard euro lager dan nog was voorzien in de *Miljoenennota 2011*; het vroegere Ministerie van Verkeer en Waterstaat moet het aan het eind van de lopende reguliere kabinetsperiode met 0,8 miljard euro minder doen.⁵ De in het regeerakkoord verankerde tekortverbeterende maatregelen zijn een belangrijke

4 Tweede Kamer (2011–2012b), 13.

5 Tweede Kamer (2010–2011), bijlage 3.

stap om de overheidsfinanciën binnen één kabinetsperiode op een houdbaar pad te brengen, maar ze staan in de weg aan het voeren van een groeizaam beleid.

In verschillende commentaren op de rijksbegroting is de staf gebroken over het ontbreken van kabinetsmaatregelen die de structuur van de economie krachtig kunnen versterken. In het bijzonder valt te denken aan hervorming van het woonbeleid (een gewijzigde fiscale behandeling van de eigen woning) en versnelde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Het kabinet beperkt zich evenwel tot op zichzelf genomen betrekkelijk bescheiden aanpassingen van de markt voor huurwoningen en het stelt verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar uit tot 2020.

5 Totaalbeeld overheidsfinanciën

Wanneer de eurocrisis en een eventuele nieuwe recessie geen roet in het eten gooien, zal het begrotingstekort volgend jaar uitkomen op 2,9 procent van het bbp (17,8 miljard euro). Ten opzichte van het tekort in 2010 komt dit neer op nagenoeg een halvering (tabel 3). Voor het eerst sinds het uitbreken van de crisis voldoet ons land hiermee weer aan de eis uit het Stabiliteitspact dat het tekort maximaal 3 procent van het bbp mag bedragen. Ook het structurele tekort – nadat het feitelijke tekort is geschoond voor de invloed van de conjunctuur – verbetert. De verbetering van de tekortquote is – afgezien van het 'noemereffect' door de stijging van het nominale bbp – te danken aan de combinatie van bijna 5 miljard euro aan bezuinigingen en een verzwaring van de microlasten met 5½ miljard euro.

Om het begrotingstekort af te dekken is de Nederlandse overheid zeer actief op de geld- en de kapitaalmarkt. Daar opgenomen leningen zijn terug te vinden in de groeiende omvang van de overheidsschuld. Voor het komende jaar wordt een lichte verdere stijging van de overheidsschuld tot bijna 66 procent bbp voorzien. Het kabinet toont zich over deze ontwikkeling bezorgd. Hierbij valt aan te tekenen dat het schuldplafond uit het Stabiliteitspact (60 procent bbp) betrekking heeft op de bruto schuld van de overheid. Het netto vermogen van de overheid - de waarde van het overheidsbezit, verminderd met de schuld - is nog altijd ruimschoots positief: 53 procent van het bbp.⁶

Tabel 3. Kerngegevens collectieve financiën. (procenten van het bbp)

	2011	2012
Bruto collectieve uitgaven	50,2	49,5
Totale ontvangsten	46,0	46,7
<i>waarvan</i>		
- collectieve lasten	38,6	39,2
- niet-belastingmiddelen	7,4	7,5
	-----	-----
Begrotingstekort	4,2	2,9
Schuldquote collectieve sector	64,6	65,6

Bron: Centraal Planbureau (2011), 61.

⁶ Centraal Planbureau (2011), 75.

6 Beleidsinnovatie: de 18 Miljard Monitor

Het al genoemde ombuigingsbedrag van bijna 5 miljard euro valt te ontleden in vier componenten (tabel 4). Het regeerakkoord voorziet in bezuinigingen van 7,9 miljard euro. Daar staan bij de kabinetsformatie afgesproken intensiveringen (nieuw beleid) van 2 miljard euro tegenover. Bij de begrotingsuitvoering aan het licht gekomen mee- en tegenvallers leiden naar huidige inzichten in 2012 per saldo tot 3,6 miljard euro hogere uitgaven. Volgens de begrotingsregels zijn tot dat bedrag compenserende extra bezuinigingen nodig. Het kabinet komt echter niet verder dan 2,6 miljard euro. Het resterende 'gat' van 1 miljard euro wordt doorgeschoven naar 2013 via 'kasschuiven'. Een en ander blijkt uit overzichten die zijn te vinden in de *18 Miljard Monitor*. Deze nieuwe, waardevolle publicatie geeft voortaan tweemaal per jaar een overzicht van de voortgang die in budgettair opzicht wordt geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord.⁷ Deze bestuurlijke innovatie valt slechts toe te juichen.

Tabel 4. *Bezuinigingsmaatregelen*. (miljard euro)

	2011	2012
Uitgavenverlaging totaal	-1,4	-4,9
<i>waarvan</i>		
• bezuinigingen in regeerakkoord	-2,8	-7,9
intensiveringen regeerakkoord	0,6	2,0
• mee- en tegenvallers/intensiveringen	1,3	3,6
• extra bezuinigingen	-0,5	-2,6

Bron: Rijksoverheid (2011), 7 en 10-11.

7 Lastenverzwaring is troef

Het kabinet verzwaart de microlasten met meer dan 5 miljard euro. Deze lastenverzwaring komt bovenop de 'endogene' groei van de belasting- en premieontvangsten die samenhangt met de groei van de (nominale) inkomens en bestedingen. Zij krijgt haar beslag door middel van maatregelen die de heffingsgrondslag verbreden (minder fiscale faciliteiten) en tariefverhogingen. Kiezers met een geheugen dat verder dan gisteren teruggaat, zullen zich allicht herinneren dat de grootste regeringspartij (de VVD) zich tijdens de verkiezingscampagne manifesteerde als de kampioen van de lastenverlichting. Dat is een loze belofte gebleken. Niet alleen in 2012 stijgen de lasten. Het regeerakkoord voorziet ook voor de gehele beoogde kabinetsperiode (2011–2015) in een lastenstijging van per saldo 8,2 miljard euro.⁸ Opvallend – gezien de politieke samenstelling van het minderheidskabinet van VVD en CDA – is dat komend jaar meer dan de helft van de lastenverzwaring ten laste van bedrijven komt. Werkgevers zijn bovendien 1 miljard euro extra kwijt, doordat zij hun werknemers compensatie moeten geven voor de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

⁷ Rijksoverheid (2011).

⁸ Tweede Kamer (2010–2011), 7.

Tabel 5. Lastenverzwaringen. (mutaties microlastendruk in miljard euro)

	2011	2012
Bedrijven	$\frac{3}{4}$	3
Gezinnen	$\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Overheid	0	$\frac{1}{4}$
	-----	-----
Totaal	1	$5\frac{1}{2}$

Bron: Centraal Planbureau (2011), 66.

Tabel 6 detailleert de lastenverzwaringen voor bedrijven. Caminada gaat in zijn bijdrage aan deze aflevering van het Tijdschrift nader in op het belastingbeleid van het kabinet, zoals neergelegd in het *Belastingplan 2012* en het pakket *Overige Fiscale Maatregelen 2012*.

Tabel 6. Lastenverzwaringen voor bedrijven, 2012.

Aflopen vervroegd/willekeurig afschrijven	1,25
Verhoging WW-premie werkgevers	0,75
Objectvrijstelling buitenlandse vaste inrichtingen	0,75
Invoering Bankenbelasting	0,25
Werkgeverspremie kinderopvang	0,25
Beperking renteaftrek overnameholdings/overig	0,25
Onderzoek- en ontwikkelingsaftrek	-0,25
Afschaffing grondwater- en afvanstoffenbelasting	-0,25

Totaal	3,0

Bron: mededeling Centraal Planbureau.

8 Begrotingsdiscipline verslapt

Met betrekking tot elk jaar uit de kabinetsperiode 2011–2015 zijn bij gelegenheid van de formatie uitgavenkaders vastgesteld voor drie budgetsectoren (tabel 7). Zo ligt het plafond voor de zorguitgaven vast in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Tussentijds optredende tegenvallers bij de uitgaven moeten binnen elk kader via compenserende ombuigingen worden opgevangen. In strijd met deze begrotingsregel wordt het BKZ elk jaar opnieuw fors overschreden, zonder dat tijdig compenserende maatregelen zijn getroffen. In uitzonderlijke gevallen mogen zulke overschrijdingen ook worden goedge maakt door onderschrijding van beide andere kaders. Deze uitzondering is echter regel geworden.

De budgetdiscipline is de laatste jaren niet gehandhaafd. De ministers Bos en De Jager hebben de erfenis van hun voorganger Zalm in 2009 en 2010 niet optimaal beheerd. Op papier sluit het beeld voor 2011 nog wel. Daarvoor is echter een kunstgreep toegepast.

De onderschrijding bij de rijksbegroting in enge zin wordt voor meer dan de helft gerealiseerd dankzij de al genoemde kasschuif.⁹ Betalingen worden als het ware met een budgettaire bulldozer doorgeschoven naar latere begrotingsjaren. De budgettaire kater komt later. Los daarvan leert de ervaring dat bij de zorguitgaven voor dit jaar – en stellig voor 2012 – nog nieuwe overschrijdingen zijn te verwachten.

Terwijl de druk op de begroting toeneemt, dreigt de uitgavenbeheersing steeds problematischer te worden, doordat tegen de spelregels van het trendmatig begrotingsbeleid wordt gezondigd. Waar hebben we dat al eerder gezien? Begon de eurocrisis in 2003 ook niet met het loslaten van daarover tussen de lidstaten bij Verdrag vastgelegde afspraken?

Tabel 7. Overschrijding (+) en onderschrijding (–) van de uitgavenkaders. (miljard euro)

	2009	2010	2011	2012
Rijksbegroting in enge zin	–¾	–1¼	–1¾	–½
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	¼	¼	½	0
Budgettaire Kader Zorg	2	1¼	1½	½
	----	-----	-----	----
Totaal	1½	¼	0	0

Bron: Centraal Planbureau (2010, 77; 2011, 71).

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

Centraal Planbureau (2010), *Macro Economische Verkenning 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2011), *Macro Economische Verkenning 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Rijksoverheid (2011), *18 Miljard Monitor*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer (2010–2011), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Startnota*, 32 500, nr. 29.

Tweede Kamer (2011–2012a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2012*, 33 100 XV, nr. 1-2.

Tweede Kamer (2011–2012b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2011*, 33 000, nr. 1-2.

⁹ Centraal Planbureau (2011), 71.

Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigen verdienen overdenking

R.H.J.M. Gradus*

Samenvatting

In de zomer zijn de ramingen van tekort en schuld aanzienlijk naar beneden bijgesteld. Als rekening wordt gehouden met een voortwoekerende Europese schuldencrisis en een daaraan gerelateerde bankencrisis zal dit in aanzienlijke mate opnieuw moeten gebeuren. Dit onderstreept de noodzaak van aanpak van de Europese schuldencrisis. Dit kan gebeuren door een tweesporenbeleid waarbij Zuidelijke lidstaten afgedwongen door duidelijke regels meer discipline aan de dag gaan leggen en een extra investering van Noordelijke lidstaten om met name de bancaire crisis te beteugelen. Hierbij lijkt een uitbreiding van het noodfonds of een andere faciliteit om banken te ondersteunen hard nodig. Dit kan zeker op termijn consequenties hebben voor de overheidsfinanciën. In dat licht gezien is het verstandig dat reeds in deze kabinetsperiode een forse stap wordt gezet in de richting van sanering van de overheidsfinanciën. Besluiten over nieuwe bezuinigen bovenop de 18 miljard moeten worden uitgesteld tot het voorjaar en daarbij verdient het overweging zeker bij aanzienlijke economische problemen om de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Dit zou kunnen in ruil voor maatregelen, die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren.

Trefwoorden: tekortreductie, lastenverzwaringen, Europese crisis, extra bezuinigen

1 Economische situatie in de zomer aanzienlijk verslechterd

Het is opvallend hoe de economische positie in de zomermaanden van 2011 is verslechterd. In de juni-raming ging het CPB nog uit een BBP-groei van 1¼ % voor 2012. In de MEV-raming is dit naar beneden bijgesteld tot 1%. Dit heeft ook aanzienlijke consequenties voor het geraamde EMU-tekort. Het CPB ging in de juniraming nog uit van een tekort in 2012 van 2,2% en heeft de raming inmiddels in de MEV bijgesteld tot 2,9% BBP net onder de norm van 3% van het Stabiliteits- en Groeipact. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2012 oplopen tot 65,6% BBP, terwijl in de juniraming nog van ruim 1 % punt minder was uitgegaan. Omdat het tekort onverminderd hoog blijft, zal de komende jaren de schuldquote verder oplopen. De begrotingsregels van het kabinet voorzien in additionele bezuinigingsmaatregelen, wanneer het feitelijk tekort 1% punt groter is dan voorzien in de Startnota. Daarin werd in 2012 uitgegaan van -2,7% BBP en in 2013 van -1,8% BBP. Voor 2013 bedraagt de signaalwaarde dus -2,8% BBP en zou dus bij een hoger tekort besloten kunnen worden tot aanvullende bezuinigen of lastenverzwaringen.

Veel zal afhangen van de toekomstige economische ontwikkeling en met name van de ontwikkeling van de wereldhandel. Een verdieping van de crisis in Europa of een nieuwe bancaire crisis zal zonder enige twijfel leiden tot een verdere vraaguitval en daarmee ook een verslechtering van het EMU-tekort. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan en worden vervolgens enkele handreikingen gegeven om een verdere verdieping van de Eurocrisis te voorkomen. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de

beleidskeuzen door het kabinet. Het huidige kabinet zet in op het gezonder maken van de overheidsfinanciën en wil daarbij de lastenkant zoveel mogelijk ontzien. Deze keuze zal worden becommentarieerd. Voorts zal ingegaan worden op de vraag wat de mogelijkheden zijn voor verdere tekortverminderende maatregelen als deze bij een verdere economische verslechtering aan de orde zijn. Het verdient daarbij aanbeveling om maatregelen te nemen die de structuur van de economie kunnen versterken.

2 Gevoeligheid van de begroting voor een nieuwe crisis

In een recente analyse van het Ministerie van Financiën wordt ingegaan op de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën (zie Ministerie van Financiën (2011)). Dit gebeurt op basis van drie scenario's: (i) een financiële crisis vergelijkbaar met die in 2008 en 2009; (ii) een Europese schulden crisis en (iii) een mondiale economische crisis. In scenario i) daalt de wereldhandel met 15% - vergelijkbaar dan in 2009 - en loopt het begrotingstekort na vijf jaar op met 3,4% van het BBP (t.o.v. het basispad) en de overheidsschuld met bijna 25% van het BBP. Het BBP ligt zo'n 5,4% lager over vijf jaar dan zonder crisis het geval zou zijn. De werkloosheid (in procenten van de beroepsbevolking) loopt het tweede jaar op met 2,8%. In scenario ii) wordt verondersteld dat de problemen in enkele eurolanden aanhouden. Private partijen zoals banken en pensioenfondsen moeten afboeken op staatsobligaties, overheden in enkele eurolanden verlengen de looptijd op obligaties en de rentes worden aangepast. De werkloosheid loopt op met maximaal 2,3%-punten. In dit scenario daalt de wereldhandel met bijna 9% in het tweede jaar, verslechtert het begrotingstekort over vijf jaar met 2,6% van het BBP en de overheidsschuld loopt op met 18,9% BBP. In scenario iii) wordt een wereldwijde crisis verondersteld zodat er wereldwijd enorme onzekerheden ontstaan. De wereldhandel daalt dan wederom fors en wel met 15%. De werkloosheid loopt uiteindelijk op met 5,2%-punten. Dit scenario heeft een gigantische impact op de Nederlandse overheidsfinanciën. Binnen vijf jaar is het begrotingstekort met 4,4% BBP opgelopen en de overheidsschuld is met bijna 30% BBP gestegen. De economie wordt bijzonder sterk geraakt en daalt met bijna 8% BBP t.o.v. basispad. Afhankelijk van het scenario zal de overheidsschuld na een nieuwe crisis 80% á 95% BBP bedragen. Dit betekent dus dat de door Reinhart en Rogoff als kritische schuldquote-grens genoemde 90% BBP, waarbij de economische groei significant zal teruglopen, benaderd of overschreden zal worden.

De simulaties laten het effect van schokken zien zonder een aanvullende beleidsreactie. In de vorige crisis kon door een gerichte beleidsreactie in veel Westerse landen de terugval in wereldhandelsvolume tot een jaar beperkt worden gehouden. Echter de ruimte voor overheden en monetaire autoriteiten om nieuwe stimulerende maatregelen te nemen is t.o.v. en vanwege de eerdere crisis aanzienlijk beperkt. Derhalve zouden deze scenario's eerder werkelijkheid kunnen worden dan we thans vermoeden. Dit neemt niet weg dat de ernst van een nieuwe crisis moeilijk in te schatten is. De genoemde scenario's gaan uit van een 'gecontroleerde' crisis, maar juist in een crisis kunnen zich onbestemde vertrouwensschokken voordoen, waarvan de grootte op voorhand moeilijk is in te schatten. Denk hierbij aan de vertrouwensschok die het gevolg was het omvallen van Lehman Brothers. Een zogenaamd Japan-scenario met een langdurige stagnatie, deflatie en een gebrekkige kredietverlening moet niet worden uitgesloten. De scenario's zijn dan ook slechts vingeroefeningen, die met grote onzekerheden omgeven zijn. Wel blijkt uit de

scenario's het belang van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het belang van het voorkomen van een Europese schuldencrisis en daaraan gerelateerd een bankencrisis. Onze toekomstige welvaart en werkgelegenheid hangen in belangrijke mate daarmee samen. Er is dus een grote afhankelijkheid van Nederland van de maatregelen die in het buitenland en in het bijzonder Brussel worden genomen. Voor Nederland is het daarom van belang dat we met visie en daadkracht de buitenlandse partners aanspreken op de effectieve beleidsmaatregelen.

3 Een geloofwaardige Europese aanpak

Het is van groot belang dat er een evenwichtige aanpak van de Europese schuldencrisis komt. Daarbij is een tweesporen aanpak noodzakelijk, die als resultaat moet hebben dat de huidige onzekerheid wordt weggenomen. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of Zuidelijke lidstaten zoals Griekenland, Italië en Portugal hun huishoudboekje op de orde krijgen. Soms hebben lidstaten, zoals Italië, deze onzekerheid in de hand gewerkt door maatregelen aan te kondigen die, toen de ECB Italiaanse schuld ging opkopen, deze maatregelen weer in te trekken. Maar ook een extra investering van Noord Europese lidstaten in het project Europa is noodzakelijk. Er bestaat op dit moment teveel onzekerheid over de bereidheid om voor Europa en de euro in de bres te springen. Illustratief daarbij is de uitwerking van de afspraken van 21 juli en de Finse onderpanddiscussie. Ook die onzekerheid moet worden weggenomen. Europese samenwerking vereist solidariteit en verantwoordelijkheid, en dit dient duidelijk verbonden te zijn met discipline.

Op de eerste plaats moeten dus politici in Zuid-Europa eindelijk orde op zaken stellen. De begroting moet op orde, maar ook in de rest van de economie moeten hervormingen plaatsvinden. Gezien de hoge werkloosheid is hervorming van de arbeidsmarkt zeer noodzakelijk. Ook zal men in Zuid-Europa afscheid moeten nemen van loonindexatie. Men heeft nu eenmaal boven zijn stand geleefd. Voor lidstaten die noodzakelijke hervormingen nalaten zullen automatische sancties moeten volgen op basis van duidelijke Europese afspraken. Volgens sommigen zouden sancties de problematiek kunnen verdiepen, maar men gaat daarbij voorbij aan het feit dat lidstaten zelf de mogelijkheid en verantwoordelijkheid hebben om dit te voorkomen. En daarbij zou zeker voor landen die bij herhaling in de fout gaan (tijdelijke) uitsluiting van het noodfonds de ultieme consequentie moeten zijn. Helderheid over deze sancties is daarbij absolute noodzaak. Uiteraard zullen de te nemen maatregelen stevig zijn, maar het alternatief van een schuldencrisis is nog veel erger.

Echter, het slagen van Europa is een verantwoordelijkheid van alle Europeanen, ook politici in het noorden van Europa moeten aan de bak. Zij zullen stevig moeten investeren in het project Europa. Feit is dat de uitwerking van het pakket van 21 juli tot veel onzekerheid heeft geleid. Critici zeggen dat dit pakket teveel hinkte op twee gedachten: een sanering van de Griekse schuld én een bescherming van Franse en Duitse instellingen met besmette Griekse leningen. Heldere afspraken op Europees niveau zijn nodig om de crisis te bedwingen. Daarbij lijkt een verbetering van de slagkracht van het noodfonds al dan niet via een uitbreiding (of een hefboomconstructie door de uitgifte van obligaties) hard nodig. Dit voorkomt dat de ECB allerlei noodsprongen moet maken. Ongeclausuleerde euro-obligaties passen mijn inziens onvoldoende in de uiteengezette tweesporen-benadering, omdat zij landen met een

aanzienlijk tekort verder in slaap sukkelen. Volgens de Belgische Liberaal Verhofstadt kan dit gecompenseerd worden door de tekortlanden meer rente te laten betalen. Dit zal echter leiden tot een ingewikkeld systeem met alleen maar bureaucratie en ingewikkelde Brusselse discussies. Interessant is de optie om de rente die landen moeten betalen direct te relateren aan de marktrente zoals de Belgische econoom De Grauwe voorstelt. De techniek daargelaten; noodzakelijk is een noodfonds dat groot genoeg is om bestand te zijn tegen speculaties en geruchten én prikkels bevat om niet achterover te leunen. Dit betekent een aanzienlijke uitbreiding van de slagkracht van het noodfonds, maar wel onder strikte en heldere voorwaarden om daarvan gebruik te maken en afgedwongen door een onafhankelijke autoriteit. Van deze uitbreiding gaat daarmee het signaal uit dat Europa bereid is daadwerkelijk in de bres te springen als de nood aan de man is. Het doel moet zijn rust op de markten, waardoor speculaties zullen afnemen en de rente gaat dalen.

4 Uitvoering regeerakkoord meer dan noodzakelijk

Tijdens de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer in 2010 is er een felle discussie gevoerd over de mate waarin politieke partijen het begrotingstekort willen terugbrengen. De VVD koos voor een bedrag van 20 miljard euro, het CDA voor 18 miljard, D66 voor 15 miljard en de PvdA, GroenLinks en de PVV voor 10 miljard (zie CPB (2010a)). Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zou 18 miljard tekortverbeteringen leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015, waardoor de stijging van de overheidsschuld tot staan wordt gebracht. De keuze tussen politieke partijen is terug te brengen tot de vraag of men ervoor kiest om in twee kabinetsperioden de overheidsfinanciën weer op orde te hebben of dat in drie of meer perioden wil doen. Zij die opteren voor de lijn van drie kabinetsperioden geven aan dat de economie zich moet herstellen van de crisis en dat de fiscale contractie in de eurozone tot vraaguitval zal leiden. Voorstanders van twee perioden geven aan dat een langere periode een onverantwoorde wissel op de toekomst trekt. Ook omdat het mogelijk is dat zich over zo'n lange periode opnieuw een (ernstige) recessie voordoet. Bovendien betekent een langere periode vele tientallen miljarden extra aan schulden, wat uiteindelijk door de stijgende rentelasten de ruimte voor essentiële collectieve voorzieningen zou beperken (zie Gradus (2010)).

Uiteindelijk heeft het huidige kabinet het advies van de Studiegroep overgenomen en 18 miljard aan tekortverbeteringen in het Regeerakkoord opgenomen. Rekening houdend met nieuwe inzichten ten tijde van het Regeerakkoord en de doorwerking van de AOW-maatregelen resteerde nog een houdbaarheidstekort van 7 miljard euro (1,1% BBP) voor een volgende kabinetsperiode (zie CPB (2010b)). Voor een bedrag van 16 miljard kiest dit kabinet voor ombuigingen zoals een kleinere en efficiëntere overheid, minder bureaucratie en een meer activerende sociale zekerheid. Bij de ouderenzorg wordt extra geïnvesteerd, terwijl de curatieve zorg efficiënter wordt. Voor 2 miljard heeft het kabinet aan lastenverzwaringen ingeboekt. Het gaat hierbij om gerichte lastenverzwaringen (zoals de aanpassing van het Witteveenkader aan de verhoging van de AOW-leeftijd en de afschaffing van de BPM vrijstelling voor taxi's) en niet om een verhoging van de belastingtarieven.

Op deze presentatie is de nodige kritiek gekomen. Zo beweert ondermeer D66 dat dit kabinet een aanzienlijke lastenverzwaring introduceert en veel minder doet dan zij

beweert om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.¹ Zo wordt gesteld dat het huidige kabinet de 3 miljard ombuigingen van het rompkabinet-Balkenende niet mag meerekenen. Dit verwijt houdt mijns inziens echter geen stand. De begroting van 2011 maakte ook deel uit van de rekensommen zoals die door politieke partijen zijn ingediend bij de verkiezingsprogramma's. Kortom, de 18 miljard heeft betrekking op 2011-2015. Door de uitloop van de formatie diende Balkenende alvast een begroting in, die echter was afgestemd met de aantredende ploeg. Een ander verwijt is dat het kabinet de 18 miljard niet met ombuigingen, maar overwegend met lastenverzwaringen invult. Deze discussie is in belangrijke mate terug te voeren op de vraag of een verhoging van de eigen bijdrage in de ZVW, de AWBZ of de WMO nu wel of geen lastenverhoging is. Zo heeft het CPB in zijn basispad voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's verondersteld dat het verplichte eigen risico in de ZVW van 165 euro in 2010 naar 775 euro in 2015 zal oplopen (zie CPB (2010a)). Alle politieke partijen liepen hiertegen te hoop en hebben deze verhoging teruggedraaid door een verhoging van de zorgpremies. Uiteraard moet de verhoging van de premies ter grootte van 4 miljard euro door burgers worden opgebracht, maar dat geldt ook voor hogere eigen betalingen en een verplicht hoger eigen risico in de zorg. Het CPB heeft dit dan ook als een financieringsschuif aangemerkt zowel bij het Regeerakkoord als bij de verkiezingsprogramma's. Het is opvallend dat een politieke partij als D66 dit verwijt maakt zonder zich daarbij te realiseren dat zij bij de doorrekening van haar verkiezingsprogramma het teruggedraaien van de verhoging van het eigen risico als een financieringsschuif (en niet als lastenverzwaring) liet inboeken.

Met terugwerkende kracht moet gezegd worden dat de inspanning om de overheidsfinanciën snel op orde te krijgen door het tekort met 18 miljard in deze kabinetsperiode te verlagen een verstandige keuze is. Helaas zouden we sneller met een recessie te maken kunnen krijgen en een daarmee samenhangende (structurele) verslechtering van de overheidsfinanciën dan menigeen destijds bij de opstelling van het Regeerakkoord vermoedde. We kunnen dan profiteren van het feit dat we reeds een stap gezet hebben met de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Daarbij is het verstandig om de nadruk te leggen op ombuigingen en niet op lastenverzwaringen door een verhoging van de belastingtarieven.

5 Wel of geen extra bezuinigen

Van een andere orde is de vraag of aanvullende tekortverminderende maatregelen bovenop de reeds afgesproken 18 miljard euro noodzakelijk zijn. Een dergelijke vraag kan aan de orde komen tijdens de begrotingsvoorbereiding in het voorjaar van 2012. Of daadwerkelijk extra bezuinigen of lastenverzwaringen nodig zijn, is op dit moment moeilijk in te schatten en zal ook afhankelijk zijn van de stand van de conjunctuur. De scenario's zoals hiervoor beschreven, betekenen reeds in het eerste jaar een verslechtering van het EMU-saldo van 1,3% á 1,9% BBP. Dit zou betekenen dat volgens de regels budgetdiscipline verdere tekortmaatregelen noodzakelijk zijn.

Een afweging vergt nog wel of deze tekortmaatregelen reeds in 2013 moeten ingaan of dat zij zich richten op de (middel)lange termijn. Zeker als de recessie diep is, verdient het laatste de voorkeur. Juist in een recessie doen automatische stabilisatoren hun werk.

¹ Zij baseren zich daarbij op de kritiek van Jacobs (2011).

In een recent gepubliceerde macro-economische evaluatie van het stimuleringspakket geeft het CPB (2011c) aan dat "automatische stabilisatoren in 2009 substantieel hebben bijgedragen aan het dempen van de recessie." De werkloosheid zou in 2010 100.000 personen hoger zijn geweest als de signaalwaarde niet was losgelaten. Als de gerichte stimuleringsmaatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord (2009) achterwege zou zijn gelaten, zou de werkloosheid 75.000 hoger in 2010. Dit lijkt echter in overwegende mate terug te voeren op de deeltijd-WW, waarvan ruim 60.000 personen gebruik maakten. Het is opmerkelijk dat het CPB in de recente evaluatie aanzienlijk positiever is over de deeltijd-WW dan destijds bij de invoering in 2009 toen minister Donner de regeling met de hem spreekwoordelijke onverzettelijkheid doorzette tegen de zin van het CPB in. De redenering van het CPB was dat reguliere aanpassingsprocessen daardoor op de lange baan geschoven zouden worden en veel geld terecht zou komen waarvoor het niet bedoeld is (zie van Ewijk en Teulings (2009, p. 122)). Het is verstandig dat het CPB achteraf constateert dat de regeling zodanig is vormgegeven dat zij de werking van de arbeidsmarkt niet heeft gefrustreerd. Belangrijk daarbij is de beperkte duur van de huidige regeling.

In zijn algemeenheid moeten in tijden van een recessie vraagtekens gezet worden bij het voeren van een actief fiscaal beleid, zowel in de richting van extra bezuinigingen als in de richting van extra investeringen. Het beste is de zogenaamde automatische stabilisatoren gewoon hun werk te laten doen. Zonder dat er sprake is van een actieve beleidsingreep zal de recessie gedempt worden, doordat de teruggang van het besteedbare inkomen beperkt wordt door lagere belastinginkomsten van de overheid en meer uitkeringen van de overheid aan gezinnen. Extra bezuinigingen zijn in de soort situaties niet gewenst. Ze verbeteren weliswaar de overheidsfinanciën, maar de uitverdieneffecten kunnen aanzienlijk zijn en de recessie wordt versteekt. Een beleid van extra bestedingen is zo mogelijk nog minder gewenst. Daar zijn verschillende redenen voor. Als eerste leiden de extra bestedingen tot nog hogere tekorten en dus tot een verdere stijging van de overheidsschuld. Verder is bij het geforceerd extra besteden de kans groot dat de middelen opgaan aan projecten die weinig nut hebben en de overheid mogelijk opzadelen met langlopende verplichtingen. Voorts lekt de extra stimulering van meer bestedingen in Nederland voor een groot deel weg naar het buitenland (zie Beetsma en Giuliodori (2011)). Dat is nu eenmaal het nadeel als je een zeer open economie bent; stimulering op nationaal niveau gaat voor een groot deel naar het buitenland.

In een mogelijke recessie dienen de automatische stabilisatoren hun werk te doen. Dit laat onverlet dat houdbaarheidsmaatregelen genomen kunnen worden die het structurele tekort verbeteren. Ook dit is in lijn met maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord uit 2009. Op basis van een indicatieve sleutel zoals die door de Mooij (2009) is ontwikkeld, betekent een verhoging van de overheidsschuld met 15% á 30% BBP een extra houdbaarheidsopgave van 0,3% á 0,5% BBP. In een Japans scenario zal de verslechtering van de houdbaarheid navenant groter zijn. Bij houdbaarheidsmaatregelen kan gedacht worden aan een snellere en een verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Ook maatregelen in de AWBZ en ZVW verbeteren de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Tot slot zullen ook maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt en woningmarkt zoals een sociale vlaktaks, een vermindering van de bureaucratie of een modernisering van het ontslagrecht de houdbaarheid verbeteren.

Raymond Gradus

* Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector Vrije Universiteit Amsterdam en Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij dankt Roel Beetsma, Hubert Beusmans, Lans Bovenberg, Hubert Schokker, Jarig van Sinderen, Klaas Tuinstra en Stan Veuger voor commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Beetsma, R.M.W.J. en M. Giuliadori (2011). The Effects of Government Spending Shocks: Review and Estimates for the EU, *Economic Journal* 121, 550, F4-32.
- CPB (2010a), Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu. *CPB: Bijzondere Publicatie 85 en bijlagen*.
- CPB (2010b), Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 2010/33*.
- CPB (2011a), Juniraming 2011: Economische vooruitzichten 2011 en 2012. *CPB Policy brief: 2011/06*.
- CPB (2011b), *MEV 2012*. Den Haag: SDU.
- CPB (2011c), Effecten stimuleringspakket. *CPB Notitie 12-09-2011*.
- Ewijk, C. van en C. Teulings (2009), *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans: Amsterdam.
- Gradus, R.H.J.M. (2010). "Te lang saneringspad schaadt zorg en onderwijs.", *Nederlands Dagblad*, 29 april.
- Jacobs, B.(2011). Rutte manipuleert de cijfers: van voorgespiegelde daadkrachtige bezuinigen blijft nog maar de helft over. *Het Financieele Dagblad*. 24 februari 2011.
- Mooij, R.A. de (2009), Het houdbaarheidstekort: een omlijning, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 4, 189-198.
- Ministerie van Financiën (2011). *Schokproef overheidsfinanciën: een risico-analyse van de Nederlandse begroting*. Ministerie van Financiën: Den Haag.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. Ministerie van AZ: Den Haag.

Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën¹

C.L.J. Caminada*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de fiscale beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte. Het kabinet geeft hoog op over de vereenvoudiging van het belastingstelsel, maar het pakt niet echt door. Door de handhaving van 118 inkomensbeperkende regelingen die ons fiscale stelsel ontsieren - samen gaat het daarbij om een bedrag van 89 miljard euro in 2012 - blijven de belastingtarieven veel hoger dan nodig is. Daadkrachtige vermindering van het aantal heffingskortingen, toeslagen en belastinguitgaven zou pas echt bijdragen aan vereenvoudiging. Verder worden veel kleine, maar geen fundamentele maatregelen aangekondigd. Het kabinet schuift wat in de belastingmix, maar nu net in de verkeerde richting. Bij een slimmere vormgeving van aanpassingen van het belastingstelsel zou de welvaart wél kunnen toenemen. En de effecten van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting zijn verwaarloosbaar, waardoor kostbaar belastinggeld is vermorst.

Trefwoorden: belastingbeleid, belastingmix, welvaartsverhogende belastingpolitiek

1 Inleiding

Uit de *Miljoennota 2012* (Tweede Kamer 2011-2012) komt het beeld naar voren van een stagnerende economische groei met hoogst onzekere vooruitzichten voor de komende jaren. De economische crisis heeft de overheidsfinanciën uit het lood geslagen. Het kabinet treft vooral bezuinigingsmaatregelen, maar voert ook belastingverhogingen door. De collectieve lasten nemen toe van 38,6% bbp in 2011 tot 39,2% in 2012. Deze stijging komt volledig door het beleid, waaronder de verhoging van zorgpremies die nodig is door de voortdurend stijgende zorguitgaven (*Macro Economische Verkenning 2012*, p.71).

De *Miljoennota 2012* en het *Belastingplan 2012* (Ministerie van Financiën, 2011a) bevatten een pakket maatregelen voor 2012 en daarna. Met het pakket beoogt het kabinet stappen te zetten naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Het kabinet is van mening dat het hoofddoel van het belastingstelsel, het financieren van overheidsuitgaven, weer voorop moet komen te staan. In de loop der jaren zijn er met het oog op nagestreefde niet-fiscale doelen veel uitzonderingen, vrijstellingen, fiscale faciliteiten en belastingen ontstaan. Te veel, vindt het kabinet (Ministerie van Financiën, 2011a, p.3). Het belastingstelsel moet begrijpelijker worden en minder administratieve lasten met zich mee gaan brengen. Zo wordt het aantal rijksbelastingen naar zeggen van het kabinet teruggebracht van 22 naar 15. Men lijkt in Den Haag de tel kwijt. Het overzicht in tabel 2.5.1 van de bijlagen bij de *Miljoennota 2012* vermeldt toch echt 27 rijksbelastingen, geen 22. Bovendien wordt de aangekondigde, op handen zijnde bankenbelasting kennelijk niet meegeteld. De

1 Met dank aan Flip de Kam voor waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

zelfstandigenaftrek, die nu acht schijven heeft, wordt omgezet in een vaste basisaftrek. Op grond van het vitaliteitspakket verdwijnen vier regelingen: de arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Daarvoor in de plaats komen vitaliteitssparen en de werkbonus. Volgens de nieuwe renteregeling wordt voortaan pas vanaf 1 juli volgend op het belastingjaar rente berekend. Hierdoor hebben 8 miljoen van de 10 miljoen belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting niet langer te maken met rente. Samengenomen zijn het veel, maar kleine maatregelen. Tegen de achtergrond van de economische problemen zou het huidige belastingstelsel meer fundamenteel mogen worden gezien (Raad van State, 2011). De laatste grote herziening dateert van 2001. Daarnaast is sprake geweest van beperkte herzieningen, zoals vastgelegd in het project *Werken aan winst* uit 2007. Het vorige kabinet heeft onderkend dat het bestaande belastingstelsel opnieuw onder de loep diende te worden gelegd en stelde hiertoe de Studiecommissie Belastingstelsel in. Deze commissie-Van Weeghel deed aanbevelingen om het fiscale stelsel structureel te herzien, zoals door een einde te maken aan de overstimulering van de financiering van ondernemingen met vreemd vermogen, door het meer solide maken van het belastingstelsel en door de belastingmix nader te bezien. Nu laat zich vaststellen dat de aanbevelingen van de Studiecommissie Belastingstelsel in het fiscale pakket voor het jaar 2012 nog nauwelijks sporen hebben nagelaten, terwijl de urgentie van een fundamentele belastingherziening de laatste tijd niet is afgenomen.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat het kabinet zijn visie op het belastingstelsel heeft uitgewerkt in de *Fiscale agenda* (Ministerie van Financiën, 2011b) en dat de zelfstandigenaftrek wordt aangepast, zeven kleine belastingen worden afgeschaft, de heffingsgrondslag van de vennootschapsbelasting wordt verbreed, de inkomstenbelasting wordt vereenvoudigd door de afschaffing van grondslagversmallers (de arbeidskorting voor ouderen, de spaarloonregeling, de levensloopregeling en de doorwerkbonus). Maar het is allemaal klein bier.

Gelukkig heeft het kabinet aangegeven met de Tweede Kamer de discussie aan te willen gaan over *echte* welvaartsverhogende belastingpolitiek, zoals de mogelijkheden van een loonsomheffing, grondslagverbreding en lastenverschuiving van directe naar indirecte belastingen. Dan zou de belastingmix zo kunnen worden veranderd dat de welvaart per saldo wel toeneemt (daarover gaat paragraaf 4). Voorts kan de bezem door de kast met allerlei fiscale faciliteiten om de grondslag van diverse heffingen te verbreden. Mits slim vormgegeven, sorteert ook zo'n uitruiloperatie – minder aftrekposten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten (paragraaf 5). Eerst schetsen we nu het lastenbeeld (paragraaf 2) en de hoofdlijnen van de fiscale maatregelen voor 2012 (paragraaf 3). Dan komen alternatieven aan de orde. Paragraaf 6 bevat de conclusies.

"The tax system in the UK, and in most other countries, is so far from being efficient, well designed and rational that the scope for welfare gains is large. The case for tackling some of the political constraints on reform is therefore strong."

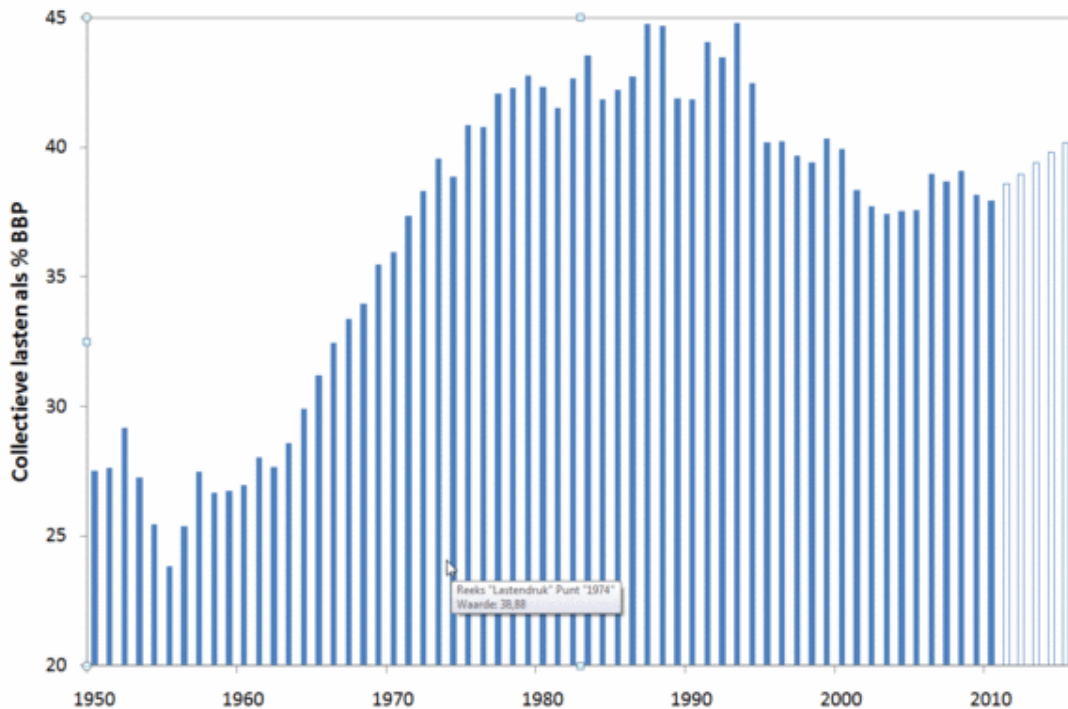
P. Johnson and G. Myles (2011),
The Mirrlees Review, *Fiscal Studies*,
vol. 32, no. 3, p. 324

2 Lastenbeeld: ontwikkeling collectieve lasten en lastenkader

2.1 Collectieve lastendruk

De centrale overheid heft 27 verschillende rijksbelastingen, die in 2012 naar verwachting samen 139 miljard euro opbrengen. Sociale premies leveren 92 miljard euro op. Belastingen en sociale premies samen vormen de collectieve lasten. Figuur 1 toont het beloop van de collectieve lasten vanaf 1950. De totale belasting- en premieontvangsten zijn steeds uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product. Terugblikkend valt te constateren dat de Nederlandse verzorgingsstaat in de periode 1955-1983 is opgebouwd. De opkomst van de verzorgingsstaat en het sterk groeiende beroep op reguleringen van sociale zekerheid dreven het lastenpeil in de jaren zestig en zeventig op van 28 tot 43 procent van het bbp. Vooral de premiedruk steeg sterk. Eerst in deze eeuw zakt het collectievelastenpeil weer met enkele procenten van het bbp terug. Opvallend is dat de belastingen vandaag de dag niet zwaarder drukken dan in 1950. Het belastingpeil bedraagt nog altijd circa een kwart van het bbp. Het premiepeil is in de afgelopen halve eeuw – ondanks opeenvolgende bezuinigingsronden, waarbij de sociale zekerheid niet werd gespaard – uiteindelijk meer dan verdrievoudigd. De sterke premiestijging weerspiegelt de uitbreiding van de collectief georganiseerde sociale bescherming, het toegenomen beroep op uitkeringsregelingen en kostenstijgingen in de gezondheidszorg.

Figuur 1. Collectieve lastendruk 1950-2015.



Bron: Suyker en Tolenaar (2011).

Merk op dat de collectieve-lastendruk sinds begin jaren negentig een neerwaartse trend laat zien. Van een recordniveau in 1993 nam de lastendruk af tot 38,8% van het bbp in 2010. Nederland is daarin uniek. Gemiddeld in het OECD-gebied is de lastendruk in de periode 1993-2010 vrijwel stabiel en van de oorspronkelijke OECD-landen kent alleen Ierland een grotere daling in de collectieve-lastendruk (Suyker en Tolenaar, 2011).

Deze neerwaartse trend in de collectieve lasten zet echter niet door in de huidige kabinetsperiode. Volgens de *Macro Economische Verkenning 2012* nemen de collectieve lasten toe tot 39,2% in 2012. Deze stijging rekent het Centraal Planbureau volledig toe aan het beleid, waaronder de verhoging van zorgpremies vanwege de voortdurend oplopende zorguitgaven. Op basis van de beleidsvoornemens van het kabinet en de groeiverwachting op middellange termijn loopt de lastendruk naar verwachting verder op. Deze lastenstijging weerspiegelt de prioriteit die het terugdringen van het overheidstekort krijgt en de relatief sterk stijgende zorguitgaven. Zo zijn de zorgkosten het afgelopen decennium in reële termen met zo'n 4 procent per jaar gestegen. Als deze stijging zich voortzet zullen de zorguitgaven toenemen van 10 procent bbp nu naar circa 18 procent in 2040. Het lijkt daarmee onvermijdelijk dat de collectieve lasten op termijn eveneens zullen oplopen.

2.2 Belasting- en premieopbrengsten 2012

Een beeld van de in 2012 door het Rijk te heffen belastingen en sociale premies is te vinden in tabel 1. In navolging van de *Miljoenennota 2012* is in de tabel onderscheid gemaakt tussen directe belastingen op inkomen, winst en vermogen enerzijds (opbrengst 68,5 miljard euro) en de kostprijsverhogende indirecte belastingen (opbrengst 70,9 miljard euro) anderzijds. De schatkist van het Rijk wordt in hoofdzaak gevoed door de omzetbelasting (btw) en de inkomstenbelasting (samen met haar voorheffing: de loonbelasting). Beide belastingen zijn samen al goed voor ongeveer 65 procent van de totale opbrengst van de rijksbelastingen. De vennootschapsbelasting en de accijnzen noteren eveneens flinke aandelen in de totale opbrengst. Alle overige door het Rijk geheven belastingen – zoals de dividendbelasting, de belastingen van rechtsverkeer en de belastingen op een milieugrondslag – nemen samen niet meer dan een vijfde van de opbrengst van de rijksbelastingen voor hun rekening. Tabel 1 laat verder zien dat de sociale premies (91,7 miljard) pakweg 25 maal zo veel opbrengen als de belastingen van het rechtsverkeer. Toch was het afgelopen jaar in de landelijke politiek over de overdrachtsbelasting veel meer te doen dan over de premies voor de sociale verzekeringen.

Tabel 1. Raming belasting- en premieontvangsten 2012, mld euro.

	2011	Maatregelen	Endogeen	2012
<i>Indirecte belastingen</i>	69,1	0,4	1,4	70,9
Omzetbelasting	41,3	0,2	0,9	42,3
Belasting personenauto's en motorrijwielen	2,0	0	0	2,1
Accijnzen	11,2	0	0,2	11,5
Belastingen van rechtsverkeer	3,4	0	0,2	3,7
Motorrijtuigenbelasting	3,6	0	0	3,6
Belastingen op een milieugrondslag	4,6	-0,2	0	4,4
Verpakkingenbelasting	0,3	0	0	0,3
Bankbelasting	0	0,3	0	0,3
Overig	2,6	0	0	2,7
<i>Directe belastingen</i>	65,5	0,7	4,5	68,5
Loonheffing	52,5	-0,8	1,6	53,4
Inkomensheffing	-5,9	0,3	0,1	-5,5
Dividendbelasting	2,3	0	0,3	2,5
Vennootschapsbelasting	13,9	0,7	1,2	15,9
Overig	2,2	0	0	2,2
<i>Premies volksverzekeringen</i>	36,9	1,1	1,4	39,4
<i>Premies werknemersverzekeringen</i>	49,7	1,0	1,6	52,3
<i>Totaal belasting- en premieontvangsten</i>	221,2	2,9	7,8	231,9

Bron: Miljoenennota 2012 (bijlage 2, p. 14) en eigen berekeningen.

Tabel 1 onderscheidt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei. Behalve door beleidsmaatregelen stijgen de collectieve lasten ook doordat de belastinggrondslagen toenemen als gevolg van de nominale en reële groei van het bruto binnenlands product. Dit is de zogenoemde endogene lastenstijging.

In 2012 belopen de totale ontvangsten naar verwachting 231,9 miljard. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2011 is dit een toename met 10,7 miljard euro. Deze ontwikkeling is voor 2,9 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 7,8 miljard (+3,5%). Voor 2012 verwacht het Centraal Planbureau een nominale economische groei van 3,0%. De ontvangsten groeien daarmee harder dan de economische ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt vooral veroorzaakt door de vennootschapsbelasting, waarvan de opbrengst als gevolg van de economische ontwikkeling met circa 9% toeneemt. Dit moet overigens wel worden afgezet tegen een forse daling van de Vpb-ontvangsten in 2009, met meer dan 30%! De indirecte belastingen zoals de omzetbelasting en de accijnzen

blijven in 2012 daarentegen achter bij de economische groei als gevolg van de bescheiden ontwikkeling van de particuliere consumptie.

In 2012 bedraagt het effect van maatregelen op de belasting- en premie-ontvangsten 2,9 miljard euro. Zo leidt het aflopen van de maatregelen voor willekeurige afschrijving op bedrijfsmiddelen, waartoe het vorige kabinet heeft besloten, tot hogere belastingontvangsten van circa 1,5 miljard euro. De fiscale maatregelen uit het regeerakkoord leiden tot 0,5 miljard euro hogere ontvangsten. De rest van de beleidsmatige toename van de ontvangsten betreft de hogere zorgpremies en werkloosheidspremies. Hiertegenover staat dat enkele belastingen worden afgeschaft. Zie verder paragraaf 2.3 en paragraaf 3.

2.3 Forse verzwaring microlasten met 5½ miljard euro

Het kabinet verzwart de microlasten met 5½ miljard euro (MEV 2012).² Deze omvangrijke stijging komt gedeeltelijk door maatregelen van het vorige kabinet (1¼ mld). Daarnaast stijgen de microlasten vooral door stijgende premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en hogere eigen betalingen bij de Zvw (1¼ mld euro), hogere ww-premies voor werkgevers (¾ mld euro), de uitbreiding van de grondslag van de vennootschapsbelasting door het invoeren van een objectvrijstelling voor buitenlandse vaste inrichtingen (¾ mld euro), de afschaffing van het spaarloon (½ mld euro), de invoering van een bankenbelasting (¼ mld euro), de verhoging van het tarief van de eerste schijf (¼ mld euro), de verhoging van de werkgeverspremie voor kinderopvang (¼ mld euro) en het afschaffen van de arbeidskorting voor ouderen.

Meer dan de helft van de lastenverzwaring komt ten laste van bedrijven (3 mld). De lastenverzwaring voor gezinnen bedraagt 2¼ miljard euro, vooral doordat de middengroepen meer moeten bijdragen aan de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten; het bedrag waarover verzekerden maximaal de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw zijn verschuldigd, wordt opgetrokken van 33.427 euro tot 50.056 euro.

2.4 Inkomstenkader kabinet-Rutte

Om de overheidsfinanciën te beheersen hanteert het kabinet sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Bij de start van het huidige kabinet is behalve het uitgavenkader ook een inkomstenkader vastgesteld (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 16). Het kabinet legt via dit inkomstenkader vast wat de lastenontwikkeling wordt en wijkt hier over de kabinetsperiode niet van af. Er worden alleen nadere maatregelen getroffen wanneer het EMU-saldo zich niet in lijn ontwikkelt met de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. Uitgangspunt bij het inkomstenkader is – analoog aan het uitgavenkader – dat alle collectieve lasten die meetellen voor het EMU-saldo meetellen in het inkomstenkader. Het kader wordt vastgesteld op basis van de meerjarenraming van het Centraal Planbureau waarin de maatregelen van het kabinet zijn doorgerekend.

2 De beleidsmatige mutatie van de belasting- en premieontvangsten (gepresenteerd in paragraaf 2.2) wijkt op enkele punten af van de microlastenontwikkeling. In 2012 is de beleidsmatige mutatie kleiner, vooral doordat de verhoging van de eigen betalingen en pakketaanpassingen bij de zvw wel tot hogere microlasten leiden maar geen belasting- of premieontvangst zijn (*Macro Economische Verkenning 2012*, p.71).

In de startnota van het kabinet is vastgelegd dat de totale lasten deze kabinetsperiode met 8,2 miljard euro mogen stijgen. Het merendeel hiervan wordt veroorzaakt door lastendekkende zorgpremies die meegroeien met de zorguitgaven. Binnen het nieuwe inkomstenkader moeten alle andere belastingverhogingen worden gecompenseerd door andere lasten te verlagen. Zo worden bedrijven en burgers voor de oploop van de lasten gecompenseerd via het afschaffen van een aantal kleinere belastingen. Verder komt het kabinet vooral de lagere inkomens tegemoet. Zo leidt de grondslagverbreding in de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet tot enige inkomenssolidariteit, omdat vooral de middeninkomens meer premie gaan betalen. Daarnaast wordt de algemene heffingskorting fors verhoogd, waarvan lagere inkomens relatief het meeste profijt hebben. Om werkende ouders te compenseren wordt de inkomensafhankelijke combinatie korting met 230 euro verhoogd.

Het kabinet-Rutte heeft door de introductie van het inkomstenkader zijn eigen beleidsvrijheid beperkt. Om de overheidsfinanciën te beheersen, hanteert het kabinet nu immers zowel een uitgavenkader als een inkomstenkader, waarbij de uitgestippelde daling van het overheidstekort nog nauwelijks enige ruimte biedt voor het voeren van beleid (signaalmarge Stabiliteits- en Groeipact).³ De toekomst zal moeten uitwijzen of deze kaders en afspraken behulpzaam zijn geweest bij de sanering van de overheidsfinanciën of juist te knellend bleken te zijn. In ieder geval lijken de marges voor automatische stabilisatie erg smal.

3 Hoofdpijnen van de fiscale maatregelen⁴

Het kabinet stelt een (groot) aantal (kleine) fiscale wijzigingen voor. Zij worden gepresenteerd onder de wervende banier van versterking van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en het op orde brengen van de overheidsfinanciën. De maatregelen zijn gebaseerd op de *Fiscale agenda* (Ministerie van Financiën, 2011b) en steunen op drie uitgangspunten: soliditeit, eenvoud en fraudebestendigheid. Zo wordt in 2012 de grondslag van de vennootschapsbelasting verbreed, de zelfstandigenaftrek omgevormd naar een vast bedrag (om doorgroei van ondernemers in de inkomstenbelasting te stimuleren), de stimulans voor zuinige auto's toekomstbestendig gemaakt en een vitaliteitsregeling ingevoerd (in 2013). In de *Fiscale agenda* wordt verder voorgesteld om de mogelijkheden te verkennen van een loonsomheffing, een winstbox voor ondernemingen in de inkomstenbelasting en een verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op consumptie.

Het voert te ver om in deze bijdrage alle maatregelen van het kabinet te bespreken. Daarom beperken we ons hierna tot enkele belangrijke maatregelen.

- Het aantal rijksbelastingen wordt teruggebracht van 22 naar 15.
- De bestaande zelfstandigenaftrek met acht schijven wordt omgezet in een vaste basisaftrek van € 7.280.

³ De Kam (2011) ziet niettemin nog enige ruimte voor lastenverlichting. Het inzetten van deze ruimte voor lastenverlichting brengt het overheidstekort in 2012 echter boven het Maastricht-plafond van 3% bbb (*Macro Economische Verkenningen 2012*, p. 66).

⁴ Het fiscale pakket voor 2012 bestaat uit vijf wetsvoorstellen: het *Belastingplan 2012*, de Geefwet, de Wet uitwerking autobrief, de Wet toepassing dwangsomregeling toeslagen en Overige fiscale maatregelen 2012. Zie Stevens (2011) voor een uitgebreide beschrijving van alle voorgenomen fiscale beleidsmaatregelen.

- In de vennootschapsbelasting komt een beperking van de excessieve renteaftrek door overnameholdings. De overnamerente wordt beperkt voor overnames die op of na 1 januari 2012 plaatsvinden. De aftrekbeperking geldt alleen bij een renteaftrek van meer van 1 miljoen euro (waarbij de rente boven de 1 miljoen euro niet aftrekbaar is). Ook blijft de aftrek in stand voor zover na de overname sprake is van een gezonde financiering.
- In de vennootschapsbelasting komt een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen, waarbij zowel positieve als negatieve resultaten van de buitenlandse vaste inrichting uit de wereldwinst worden geëlimineerd. Een vaste inrichting krijgt daardoor een fiscale behandeling die meer lijkt op een deelneming. Voor passieve vaste inrichtingen geldt de objectvrijstelling echter niet. Voor positieve voordelen wordt een verrekening gegeven.
- Er komt (wederom) een nieuwe fiscale regeling om innovatie te stimuleren: de Research & Development aftrek (RDA). De RDA heeft tot doel om directe kosten van R&D – niet zijnde loonkosten - te verlagen.
- In het *Belastingplan 2012* wordt de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting geformaliseerd.
- De arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling verdwijnen. In de plaats voor deze regelingen komt 'vitaliteitssparen' en de werkbonus voor 62-plussers. Het spaarloonsaldo kan per 1 januari 2012 in beginsel zonder fiscale gevolgen worden opgenomen.
- Er komt een nieuwe renteregeling voor het heffen en vergoeden van rente. Het tijdvak waarover rente wordt berekend begint op 1 juli na afloop van het belastingjaar (nu standaard op 1 januari na afloop van het belastingjaar). Hierdoor hebben 8 miljoen van de 10 miljoen belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting niet langer te maken met verrekening van rente. Een prima vereenvoudiging dus.

3.1 Afschaffen kleine belastingen

Het kabinet stelt voor om zeven kleinere belastingen af te schaffen, waardoor het instrumentalisme van belastingheffing zou verminderen. Volgens het kabinet is dergelijk instrumentalisme op zichzelf genomen *nastevenswaardig* (cursivering KC), maar leidt het tot uitdijende wet- en regelgeving, een complexere uitvoering en hoge administratieve lasten (Ministerie van Financiën 2011a, p. 10). Door afschaffing van kleinere belastingen dalen de administratieve lasten, zo is de gedachte. De volgende belastingen worden afgeschaft: de afvalstoffenbelasting, de grondwaterbelasting, de verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak, de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, de belasting op leidingwater de verpakkingenbelasting en het eurovignet. De telfout van het kabinet is al gesignaleerd: door de afschaffing van deze belastingen blijven 20 rijksbelastingen over.

De budgettaire derving door de afschaffing van deze kleine belastingen bedraagt vanaf het jaar 2013 structureel 841 miljoen euro per jaar. Best een forse prijs voor vereenvoudiging en het verminderen van het instrumentalisme van de belastingheffing. Immers, de financiële situatie van de rijksoverheid is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd en voor de toekomst een stuk onzekerder geworden. De voorgestelde afschaffing van zeven kleine belastingen wordt echter in lijn met de geldende begrotingsregels volledig binnen het lastenkader gedekt. Het *Belastingplan 2012* bevat

lastenverzwarende maatregelen, voornamelijk als gevolg van hoger dan voorziene premies voor de zorgkosten en de sectorfondsen die binnen het lastenkader gecompenseerd moeten worden. De compensatie voor de hogere lasten is onder meer gevonden door de afschaffing van de zeven kleine belastingen.

3.2 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek wordt geüniformeerd op één vast bedrag van € 7.280 en zal niet langer aflopen bij oplopende winst. Daarmee wordt de marginale druk van de zelfstandigenaftrek geminimaliseerd. Onder het huidige regime betaalt een IB-ondernemer veel minder belasting dan een werknemer. Deze scheefheid wil het kabinet aanpakken, in het bijzonder bij de lagere inkomens. Zo betaalt een ondernemer door de werking van de huidige zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling pas belasting vanaf een inkomen van circa € 18.500, terwijl een werknemer al belasting betaalt vanaf € 6.250. Daar komt bij dat de zelfstandigenaftrek het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet verlaagt. Het gevolg is dat vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt een grote fiscale stimulans is ontstaan om arbeidsinkomen te realiseren (presenteren?) als zelfstandige in plaats van als werknemer, waardoor veel ondernemersactiviteiten zijn ontstaan die weinig winstgevend zijn. Door verlaging van de zelfstandigenaftrek voor lagere inkomens hoopt het kabinet dergelijke marginale ondernemingsactiviteiten te verminderen.

3.3 Vennootschapsbelasting

Het kabinet beperkt de excessieve renteaftrek die momenteel kan worden geclaimd door overnameholdings en introduceert een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen. De opbrengst van beide maatregelen zal worden gebruikt voor de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Na 2012 wordt deze opbrengst ingezet ter financiering van de afschaffing van de kleine belastingen (zie paragraaf 3.1).

De renteaftrek in de vennootschapsbelasting (Vpb) vormt al jarenlang een probleem. De oorzaak ligt bij de ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. De vergoeding op vreemd vermogen (rente) is aftrekbaar, terwijl de beloning voor eigen vermogen (dividend) niet aftrekbaar is. Dit verschil in fiscale behandeling heeft geleid tot allerlei arbitrageprocessen waarbij constructies zijn opgezet met als doel de internationale verschillen in belastingtarieven te exploiteren. De oorzaak van de renteproblematiek, de ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen, wordt met de kabinetsmaatregelen niet weggenomen. Zolang die oorzaak niet wordt weggenomen, zal de discussie over de renteaftrek blijven bestaan (zie ook Raad van State, 2011). Voor een structurele aanpak van de renteproblematiek in de Vpb is een gezamenlijk oplossingsrichting in internationaal of Europees verband noodzakelijk.

Met het oog op een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat in Nederland is de beleidslijn steeds geweest geen algemene renteaftrekbeperking in te voeren voor de Vpb, maar te kiezen voor specifieke beperkingen van de renteaftrek. Invoering van specifieke aftrekbeperkingen heeft als nadeel dat telkens weer reparatiewetgeving nodig is om nieuwe constructies te bestrijden. De regelingen inzake de beperking van de renteaftrek zijn in de loop der jaren dan ook vele malen gewijzigd en daardoor erg ingewikkeld geworden. Het kabinetsvoorstel om de renteaftrek bij overnameholdings te beperken, is

hier een voorbeeld van. Stabiele fiscale wetgeving en het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat zijn niet gebaat bij de vele recente wijzigingen in de renteaftrekbeperkingen.

3.4 Research & Development aftrek en Horizonbepaling

Het kabinet verschuift subsidies (directe uitgaven) naar belastinguitgaven, waardoor de collectieve sector kleiner oogt dan die in werkelijkheid is. Zo komt er een nieuwe fiscale regeling om innovatie te stimuleren: de Research & Development aftrek (RDA). De RDA beoogt de directe kosten van R&D te verlagen. Binnen het totale pakket heeft het kabinet aanzienlijke ruimte gevonden om de RDA versneld op te bouwen. Hiervoor is in 2012 al ¼ miljard euro beschikbaar, oplopend tot een structureel bedrag van ½ miljard euro per jaar vanaf 2014. Hier is voor het vaderlandse bedrijfsleven sprake van een 'sigaar uit eigen doos', aangezien als uitvloeisel van het regeerakkoord voor een half miljard op directe overheidsuitgaven voor innovatie wordt bezuinigd.

Deze nieuwe faciliteit zal worden onderworpen aan het aangescherpte toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven waaraan een nieuwe bepaling is toegevoegd, de zogenaamde horizonbepaling. Hierin wordt expliciet aangegeven voor welke duur deze belastinguitgave geldt. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de belastinguitgave te continueren voor een nieuwe periode. Als er geen positieve evaluatie is, vervalt de belastinguitgave automatisch. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om opnieuw de afweging te maken of aan de belastinguitgave prioriteit wordt gegeven. Deze horizonbepaling zal dus ook gaan gelden voor de nieuwe research & development aftrek. Echter, een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel ontbreekt. Die vastlegging is wel noodzakelijk met het oog op een zinvolle evaluatie.

3.5 Verlaging overdrachtsbelasting

Het kabinet constateert dat de woningmarkt hapert en heeft daarom het tarief van de overdrachtsbelasting verlaagd van 6 naar 2 procent voor de periode van één jaar. Het kabinet beoogt het vertrouwen in de woningmarkt zo te ondersteunen, mede door de hypotheekrenteaftrek ongemoeid te laten. De maatregel kost ex-ante maar liefst 0,7 mld euro in 2011 en 0,7 mld euro in 2012 en wordt binnen het inkomstenkader gedekt door diverse lastenverzwaringen in 2012.

Het effect van de maatregel is zeer discutabel, doordat hij tijdelijk is en door de hoe dan ook moeilijke situatie op de woningmarkt. Na afloop van een jaar met een lager tarief zal de woningmarkt weer terugvallen; met de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting krijgt de woningmarkt hooguit een tijdelijke impuls. Het Centraal Planbureau kwalificeert de structurele effecten op de woningmarkt van deze tijdelijke maatregel zelfs als "verwaarloosbaar" (*Macro Economische Verkenning 2012*, p. 73). Per saldo zal de vraag naar woningen de komende jaren nauwelijks veranderen als gevolg van de maatregel. Omdat zowel de huidige als de toekomstige vraag naar koopwoningen bepalend is voor de huizenprijzen op dit moment, zal de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting vrijwel geen effect hebben op de prijzen van koopwoningen.

De waarde van onroerende zaken - gemakshalve hier even beperkt tot de eigen woning - is overigens een prima belastinggrondslag. Het is echter niet uitgesloten dat het kabinet de verlaging van de overdrachtsbelasting structureel wil maken. Daardoor zou de toch al aanzienlijke netto subsidie die Nederlandse huiseigenaren momenteel ontvangen nog

verder stijgen, met 1,7 mld euro per jaar. Het kabinet zou daarom kunnen overwegen om belastingen op het bezit van onroerende zaken, zoals de onroerende-zaakbelasting en, via het eigenwoningforfait, de IB, juist te verhogen. Belastingen op bezit zijn immers veruit te verkiezen boven een belasting op de overgang. Een verschuiving in die richting kan zowel budgettair als globaal inkomensneutraal neutraal zijn, hoeft weinig effect op de prijsvorming te hebben, en verlaagt wel de kosten van sociaal-economische en geografische mobiliteit (Vording en Caminada, 2007).

Om politieke redenen is een fundamentele aanpak van de woningmarkt tot nu toe achterwege gebleven. Sterker nog, het kabinet verstrooit nu beperkte budgettaire middelen, die hierdoor niet langer beschikbaar zijn om de aanpassingsproblemen bij een echt fundamentele hervorming van de woningmarkt enigszins te mitigeren. Het kabinet rept geen woord over de budgetverslindende fiscale behandeling van de eigen woning. Politiek en maatschappelijk een te heikel punt. Een fundamentele herbezinning is hier geboden. De overheid intervenueert op ruime schaal in de woningmarkt, bijvoorbeeld via de huurprijsregulering, de huurtoeslag, de regulering van woningcorporaties en via de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit woningmarktbeleid beoogt publieke belangen te borgen, maar is volledig vastgelopen. Uit de ondoelmatigheden van de, vaak goedbedoelde, overheidsinterventies op de woningmarkt volgt dat de huurprijzen meer in lijn moeten komen met de gewildheid van woningen. Verder zouden subsidies op de huurmarkt sterker kunnen worden gericht op huishoudens met lage inkomens, waarbij het scheefwonen – mensen die zich een duurder huis kunnen permitteren, blijven zitten in goedkope woningen – wordt teruggedrongen. De hervormingsoperatie zou een betere inzet van het vermogen van de woningcorporaties moeten bewerkstelligen. Voor de eigenwoningbezitters dient de omvang van fiscale subsidies te worden beperkt, op een manier die aflossen van hypotheekschuld bevordert. Het lijkt raadzaam dat het kabinet de hervorming van de woningmarkt integraal aanpakt, geïnspireerd door de inzichten uit het rapport van de Commissie Sociaal Economische Deskundigen van de SER (2010).

3.6 Vitaliteitspakket

Door het vitaliteitspakket worden vier fiscale regelingen afgeschaft: de arbeidskorting voor ouderen, de doorwerkbonus, de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Tegenover de vier afgeschafte regelingen staan twee nieuwe fiscale regelingen. Er komt een werkbonus om 62-plussers te stimuleren om te blijven werken. Het kabinet voert daarnaast een regeling voor vitaliteitssparen in. Met vitaliteitsparen worden verschillende doelen nagestreefd, zoals een bijdrage leveren aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het stimuleren van langer doorwerken.

Het kabinet stelt voor om deze nieuwe spaarfaciliteit in 2013 te introduceren. Vitaliteitssparen stelt deelnemers in staat om fiscaal voordelig te sparen: de stortingen zijn fiscaal aftrekbaar in box 1 en er wordt pas belasting geheven bij de opname van het tegoed (omkeerregel). Daarnaast wordt het (forfaitaire) rendement over het opgebouwde tegoed niet belast in box 3. Het maximaal fiscaal gefacilieerd op te bouwen vermogen bedraagt in totaal € 20.000 (bruto). Naast deze grens geldt een jaarlijkse aftrekbare maximuminleg van € 5.000. Er gelden geen beperkingen met betrekking tot de reden waarom deelnemers het vitaliteitspaartegoed aanspreken. Tot en met 61 jaar is er ook geen beperking met betrekking tot het op te nemen bedrag. Vanaf 62 jaar geldt echter een beperking van het maximaal jaarlijks op te nemen bedrag van € 10.000. Hiermee

wordt het deeltijdpensioen bevorderd en het voltijdpensioen beperkt. De opname van het tegoed dient uiterlijk vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd plaats te vinden.

Mensen krijgen dus veel meer vrijheid om tegoeden van vitaliteitssparen snel en zonder administratieve rompslomp te gebruiken op het moment dat ze behoefte hebben aan extra financiële middelen. Ten opzichte van de af te schaffen levensloop- en spaarloonregeling betekent dit een verruiming. Maar deze verruiming betekent nog niet dat de vitaliteitsregeling daadwerkelijk meer gebruikt zal worden voor zorg, scholing of transitie op de arbeidsmarkt. Het probleem van de nieuwe vitaliteitsregeling is dat zij vrije tijd ongericht gaat subsidiëren.

Een ander kritiekpunt is dat het profijt van de vitaliteitsregeling voor grote groepen mensen beperkt zal blijken te zijn. Lager betaalden hebben weinig middelen beschikbaar voor vermogensopbouw, waardoor het gebruik van de regeling vermoedelijk beperkt zal zijn. Maar ook voor hogere inkomens levert de voorgestelde vitaliteitsregeling maar weinig fiscaal voordeel op. De fiscale ondersteuning van de regeling kan op twee punten voordelen opleveren: de toepassing van de omkeerregel, en de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing. Het voordeel van de omkeerregel ontstaat indien het marginale tarief dat de deelnemer bij inleg geniet (de inleg is aftrekbaar) hoger is dan het tarief dat te zijner tijd op de opname van toepassing is. Nu zal het effect van de omkeerregel bij de vitaliteitsregeling in de praktijk nogal bescheiden zijn, want het tarief bij opname van het tegoed zal veelal niet (veel) lager zijn dan dat bij de premie-inleg. Sterker, bij een stijgend carrièrepad zal toepassing van de omkeerregel een fiscaal nadeel met zich kunnen meebrengen, wat deelname aan de vitaliteitsregeling ontmoedigt.

Een tweede fiscaal voordeel is dat het spaartegoed van de vitaliteitsregeling is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. Lagere inkomens zullen veelal geen voordeel van deze faciliteit hebben aangezien deze groep toch al niet zal worden aangeslagen voor box 3; het aanwezige vermogen zal veelal lager liggen dan de generieke vrijstellingsgrens van (thans) € 20.875 per persoon. Voor veelspaarders kan het fiscale voordeel oplopen tot maximaal € 240 euro per jaar (uitsparing van 30% belasting over 4% forfaitair rendement van het maximaal gefacilieerde spaartegoed van € 20.000), dat wil zeggen als de generieke vrijstelling in box 3 al volledig is benut.

Naar verwachting van het kabinet zullen circa 1 miljoen werkenden deelnemen. Dat lijkt gezien de bovenstaande analyse opmerkelijk veel. Ook gelet op het koopkrachtbeeld zoals dat uit de *Miljoenennota 2012* naar voren komt, mag verwacht worden dat lagere en middeninkomensgroepen (voorlopig) niet de financiële ruimte hebben om aan de vitaliteitsregeling deel te nemen.

4 De mix van meer en minder versturende belastingen

Het kabinet verandert de mix van belastingen, maar dan wel in de verkeerde richting. Slimme beleidsmakers zouden de belastingmix zo veranderen dat de welvaart per saldo toeneemt. Belastingen verschillen immers in de mate waarin zij leiden tot verstoringen in de economie. In de internationale literatuur krijgt dit onderwerp de laatste jaren veel aandacht (Mirrlees Review, 2011). Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de OECD (2008) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar toenemende versturende effecten, zoals afgeleid uit het beloop van het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. De

verstorende effecten zijn het geringst bij heffingen op bezit (in het bijzonder op onroerende zaken), daarna komen belastingen op de consumptie, dan belastingen op het (arbeids)inkomen en ten slotte als meest verstorend de winstbelasting van vennootschappen. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010) concludeert in het voetspoor van de bevindingen uit het OECD-rapport dat een verschuiving van belastingen op inkomen en winst naar belastingen op de bestedingen een positieve invloed op het bbp per hoofd zal hebben. Dit is één van de belangrijkste internationale fiscale trends: een switch van directe belastingen (op inkomen en winst) naar indirecte belastingen (op de consumptie). Voor zo'n verschuiving van de belastingmix is inmiddels veel empirisch draagvlak te vinden (Mirrlees Review, 2011).⁵

Het kabinet bewandelt precies de omgekeerde route door in 2012 meer op te halen via de Vpb en de inkomensheffingen op arbeid en de schatkist juist relatief minder te vullen via de btw (ook als gevolg van beleidmaatregelen); zie tabel 1.

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven (naast vrijstellingen en een nultarief op export): een verlaagd tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief (van 15,26%), maar bij een wat hoger uniform tarief van zeg 17-19% kunnen middelen worden vrijgespeeld om meer verstorende belastingen te verlagen. Zo geeft een uniform btw-tarief van 19% een budgettaire meeropbrengst van 8 miljard euro. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument. De vraag daarbij is echter of de btw daarvoor het beste instrument is. Volgens Johnson en Myles (2011, p. 325) kan een hogere mate van efficiency van het stelsel worden bereikt met vergelijkbare verdelingseffecten "by having a uniform VAT system with the direct tax and benefit system achieving the desired redistribution." Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie (Crawford et al, 2010). En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing (met vrijstelling voor senioren van de AOW-premie) – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan. Een deel van de meeropbrengst zou beschikbaar kunnen worden gesteld om de laagste inkomens te compenseren.

Hoe komen we nu van A naar B(eter)? Johnson en Myles (2011, p. 326) stellen het zich zo voor: "The biggest remaining challenge is almost certainly the presentational one, and it is one closely related to the issue of political acceptability. To most economists, the case for a uniform VAT is a strong one. It comes as no surprise that the same degree of redistribution as is achieved by zero-rating some goods can be achieved more efficiently through changes to the direct tax and benefit system. ... But none of these ideas is either obvious or easy to explain in a public and political context. It is incumbent on us as economists to help improve the quality of this debate if we are to improve the quality of policy in this area".

5 Zie verder onder andere Gruber en Saez (2002), De Mooij (2010), Saez et al (2009) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2008 en 2010).

5 Fiscale balansverkorting⁶

Tabel 2 laat zien dat het kabinet ook veel meer werk had mogen maken van balansverkorting in de fiscaliteit. Immers, het kabinet is in het algemeen voorstander van vereenvoudiging en het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrappt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd via een fiscale tegemoetkoming. In het bos der aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen wordt echter nauwelijks gerooid. Wie echter kijkt naar het aantal én de omvang van allerlei inkomensbeperkende maatregelen in tabel 2, ziet dat het kabinet hier een forse stap verder had mogen zetten. Gezien de 118 faciliteiten komt de belastingopbrengst van 231,9 miljard euro in 2012 tot stand door toepassing van veel hoger dan nodige tarieven. Er liggen enkele mogelijkheden voor een uitruil van faciliteiten en tarieven voor het oprapen, vooral op het terrein van de inkomenspolitiek. Echter, het kabinet durft zijn handen er niet aan te branden.

Tabel 2. Inkomensbeperkende regelingen 2012, mld euro.

A: Belastinguitgaven (98 regelingen)	15,1
- Indirecte belastingen (43 regelingen)	7,2
- Directe belastingen (55 regelingen)	7,9
B: Heffingskortingen (13 regelingen) ^a	36,4
- Algemene heffingskorting	22,6
- Arbeidskorting	9,6
- Overige kortingen	4,2
C: Toeslagen (4 toeslagen)	10,7
- Huurtoeslag	2,6
- Zorgtoeslag	4,1
- Kinderopvangtoeslag	2,9
- Kindgebonden budget	1,1
D: Enkele overige grote regelingen	26,7
- Eerste eigen woning ^b	10,1
- Pensioenen (box 1 - box 3)	13,6
- Verlaagd IB-tarief senioren ^c	3,0
Totaal (118 regelingen)	88,9

a De cijfers van de heffingskortingen hebben betrekking op het jaar 2010.

b Bedrag berekend op basis van defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving zelfs meer dan 15 miljard euro.

c Schatting.

Bron: *Miljoenennota 2012, Rijksbegroting 2012* (www.rijksbegroting.nl) en Studiecommissie belastingstelsel (2010) en eigen berekeningen

⁶ Onderdelen van het eerste deel van deze paragraaf zijn gebaseerd op Caminada (2010), Caminada en De Kam (2007) en De Kam en Caminada (2010).

Het is te betreuren dat de afstemming van inkomenspolitieke idealen via kortingen en/of toeslagen en/of belastinguitgaven niet systematisch en integraal onder de loep is genomen. Samen gaat het om een bedrag van 89 miljard euro in 2012. Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig.

Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt erg voor de hand. Te meer omdat het geheel aan instrumenten steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Recente CBS cijfers laten zien dat het deel van het totale recht op heffingskortingen dat niet kan worden verrekend met de te betalen inkomstenbelasting in 2008 omvangrijk is: ongeveer 2 miljard euro, ofwel 100 euro netto per maand per huishouden (CBS IPO, 2011; zie verder over deze belangrijke problematiek Trimp et al, 2011). Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen, toeslagen en belastinguitgaven bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium.

Het is een gemiste kans dat dit kabinet de grenzen van het instrumentalisme niet verder verkennt. Natuurlijk is een vast onderdeel van gevoerde inkomenspolitiek dat de laagste-inkomensgroepen zoveel als mogelijk uit de wind worden gehouden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Daarom is het gewenst om de wildgroei van inkomensbeperkende regelingen terug te snoeien.

Het terugdringen van het aantal regelingen draagt ook bij aan de door het kabinet gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Tabel 3 illustreert hoe omslachtig wij de schatkist vullen via de loon- en inkomstenbelasting op basis van recent gepubliceerde gegevens van het CBS over het fiscale jaar 2008. De bruto-grondslag vormt de basis voor de belastingheffing van de inkomstenbelasting. De bruto-grondslag bestaat uit het bruto-inkomen in box 1, 2 en 3. Eventuele vrijstellingen en aftrekposten zijn hier nog niet van afgetrokken. Alle componenten van het bruto-inkomen die niet tot één van deze drie boxen behoren, zoals huurtoeslag of kinderbijslag, vallen buiten de belastingheffing. Vervolgens wordt rekening gehouden met de vrijstellingen. Dat zijn inkomsten waarover geen inkomstenbelasting hoeft te worden betaald. Onder vrijgestelde beleggingen in box 3 vallen onder meer ook de maatschappelijke beleggingen, directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen. Vervolgens komen de aftrekposten aan de orde. Aftrekposten zijn uitgaven die mogen worden afgetrokken van het inkomen dat voor belastingheffing in aanmerking komt. Het gaat hierbij om kosten die zijn gemaakt voor het verkrijgen van het inkomen en om buitengewone uitgaven wegens persoonlijke omstandigheden (PGA). De grootste aftrekpost is de eigen woning (box 1) die zowel de hypotheekrente omvat als de rente op leningen voor verbouwing of onderhoud en periodieke betalingen voor gebruik van andermans grond, zoals erfpacht of opstal. Persoonlijke omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat iemand extra uitgaven heeft. Ook sommige van deze uitgaven mogen worden afgetrokken als persoonsgebonden aftrek (PGA). Het belastbare inkomen resulteert vervolgens door de bruto-grondslag te verminderen met de vrijstellingen en aftrekposten (inclusief de persoonsgebonden aftrek).

Het fiscale voordeel van vrijstellingen en aftrekposten bedraagt in 2008 25,1 miljard euro. Daarenboven passen belastingplichtigen voor 35,1 miljard euro aan

heffingskortingen toe. Beleidsmakers zouden de bezem eens flink door de kast met allerlei fiscale faciliteiten moeten halen om de grondslag van de inkomensheffing te verbreden. Mits slim vormgegeven, sorteert zo'n uitruiloperatie – minder aftrekposten tegen lagere tarieven – positieve welvaartseffecten. In 2008 haalde de fiscus 76,9 miljard euro op met de loon- en inkomstenbelasting. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de tarieven een veel hogere opbrengst hebben gerealiseerd van 137,8 miljard euro. De tarieven in 2008 waren dus bijna 80 procent hoger dan nodig ($137,8/76,9$); zie tabel 3.

Tabel 3. Heffingsgrondslagen, vrijstellingen, aftrekposten, heffingskortingen in de inkomstenbelasting, 2008.

	Huishoudens (%)	Bedragen x mld euro	
<u>Grondslagen</u>			
(a)	Bruto inkomen	100	400,8
(b)	Onbelast bruto inkomen	-	23,0
(a-b)	Bruto-grondslag	100	377,8
	box 1	100	352,5
	box 2	1	3,9
	box 3	91	21,3
(c)	Totaal vrijstellingen	91	13,9
	MKB-winstvrijstelling (box 1)	8	2,0
	Inleg spaarloon (box 1)	22	0,9
	Beleggingen (box 3)	3	0,3
	Heffingvrij vermogen (box 3)	90	8,9
	Spaarloontegoed (box 3)	26	0,3
(d)	Totaal aftrekposten	82	50,6
	Investeringsaftrek	3	0,8
	Ondernemersaftrek	8	5,3
	Eigen woning	56	31,2
	Inkomensvoorzieningen	15	2,9
	PGA: Levensonderhoud kinderen	3	0,5
	PGA: Uitgaven zorg	57	8,7
	PGA: Giften	10	0,7
	PGA: Studiekosten, scholingsuitgaven	4	0,4
	PGA: Overig	2	0,9
(a-b-c-d)	Belastbaar inkomen	99	313,2
	box 1	99	297,6
	box 2	1	3,9
	box 3	24	11,8
<u>Heffingen en heffingskortingen</u>			
(e)	Heffing over de bruto-grondslag	100	137,8
	box 1	99	130,4
	box 2	1	1,0
	box 3	91	6,4
(f)	Heffing belastbaar inkomen	100	112,1
	box 1	99	107,6
	box 2	1	1,0
	box 3	91	3,5
(g)	Voordeel vrijstellingen en aftrekposten	92	25,1
	box 1	99	22,8
	box 2	1	0,0
	box 3	91	2,9
(h)	Totaal heffingskorting	99	35,1
	Algemene heffingskorting	98	22,3
	Arbeidskorting	68	9,3
	Combinatiekortingen	18	1,0
	Alleenstaande-ouderkortingen	5	0,6
	Heffingskorting 65-plussers	22	1,3
	Heffingskorting jonggehandicapten	2	0,1
	Heffingskorting beleggingen	3	0,1
	Overig	-	0,5
(e-g-h)	Totaal netto heffing	100	76,9

Bron: CBS IPO (2011).

6 Conclusie: Geen woorden, maar daden

Met de *Miljoenennota 2012*, het *Belastingplan 2012* en de *Fiscale agenda* beoogt het kabinet een aantal stappen te zetten naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Het kabinet meent dat het hoofddoel van het belastingstelsel, het financieren van overheidsuitgaven, weer voorop moet komen te staan. In lijn met deze leidende gedacht stelt het kabinet voor om zeven kleinere belastingen af te schaffen waardoor het instrumentalisme van belastingheffing zou verminderen. Ook het beëindigen van de spaarloon- en levensloopregeling past in deze visie, alsmede het schrappen van de arbeidskorting voor ouderen en de doorwerkbonus. Echter, het kabinet voert gelijktijdig ook weer nieuwe belastingen in (bankenbelasting), introduceert een vitaliteitsregeling, creëert (wederom) een nieuwe belastinguitgave om R&D te stimuleren en komt met een werkbonus om 62-plussers te stimuleren om te blijven werken.

Nu zijn er in de loop der jaren vanwege allerlei nevendoelelen veel uitzonderingen, vrijstellingen, fiscale faciliteiten in het fiscale stelsel ontstaan en bestendigd. Te veel, vindt het kabinet (Ministerie van Financiën 2011, p. 3). Het is daarom een gemiste kans dat het kabinet geen serieus werk maakt van fiscale balansverkorting door flink te snoeien in allerlei (118!) inkomensbeperkende maatregelen.

Het kabinet zou het ook op een ander punt zoveel beter kunnen doen; zij haalt in 2012 meer belasting op via de Vpb en via de inkomensheffingen op arbeid, terwijl de btw-opbrengsten minder snel stijgen dan het bbp. Volgens de inzichten van de internationale literatuur verandert het kabinet de mix van belastingen daarmee in de verkeerde richting. Slimme beleidsmakers zouden de belastingmix zo hebben veranderd dat het aandeel van minder verstorende belastingen in de mix toeneemt, terwijl het belang van de meest verstorende belastingen wordt afgebouwd. Die kans komt wellicht (als)nog als het kabinet met de Tweede Kamer de aangekondigde discussie aangaat over *echte* welvaartsverhogende belastingpolitiek, zoals de mogelijkheden van een loonsomheffing, grondslagverbreding en lastenverschuiving van directe naar indirecte belastingen. Dan zou de belastingmix zo moeten worden veranderd dat de welvaart per saldo wél toeneemt. Thans stelt het kabinet vele kleine fiscale maatregelen voor, die de structurele problemen binnen ons fiscale stelsel ongemoeid laten. Vooralsnog heerst de tirannie van de status-quo.⁷

"In the real world (i.e. not the one inhabited by tax theorists), proposals for tax reform are constrained by politics – not least the unfortunate observation that those who lose from tax reforms tend to be vengeful while those who gain from them tend to be ungrateful. This can lead in tax policy, perhaps more than in other areas of public policy, to a 'tyranny of the status quo'."

P. Johnson and G. Myles (2011), *The Mirrlees Review, Fiscal Studies*, vol. 32, no. 3, p. 323

7 De Tweede kamer heeft tijdens de Financiële Beschouwingen een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om een commissie in te stellen die, zoals de commissie-Oort, de mogelijkheden van een herziening van de Nederlandse inkomstenbelasting gaat onderzoeken zodat deze kabinetsperiode wordt benut om voldoende kennis op te bouwen (Motie-Dijkgraaf, Kamerstuknummer 33000-58): "De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat de inrichting van het belastingstelsel van grote invloed is op de concurrentiekracht van Nederland; overwegende dat de diverse toeslagen en belastingkortingen op dit moment geen samenhangend stelsel vormen, waardoor te weinig transparantie is ontstaan rondom en soms grote financiële effecten voortvloeien uit wijzigingen in de werk- of leefsituatie; overwegende dat niet vaststaat dat de maatvoering van alle huidige toeslagen en belastingkortingen effectief is en dat de veelheid aan instrumenten leidt tot complexiteit en hoge uitvoeringslasten;

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden.

Literatuur

- Caminada, C.L.J. (2010), Bouwstenen van de Studiecommissie belastingstelsel, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42 (2), 101-116.
- Caminada, C.L.J., C.A de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.* (red.), *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321.
- CBS Inkomens Panel Onderzoek (z.j.), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.
- Centraal Planbureau (2011), *Macro Economische Verkenningen 2012*, Den Haag.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Crawford, I., M. Michael, S. Smith (2010), Value Added Tax and Excises (chapter 4), *Dimensions of Tax Design*, The Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21st century, 275-422.
- Gruber, J., E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84 (1), 1-32.
- Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 175-212.

overwegende dat de koopkrachteffecten van een fiscaal stelsel voor inkomensgroepen aanvaardbaar moeten zijn; constaterende dat er in de laatste jaren verschillende adviezen over belastingherziening zijn uitgebracht en dat de regering haar beleidsvisie op het belastingstelsel heeft neergelegd in de *fiscale agenda*; constaterende dat daarbij de consensus is dat enerzijds lage belastingen op arbeid van groot belang zijn, zodat werken lonend is en het arbeidsaanbod wordt gemaximaliseerd en anderzijds belastingen op consumptie economisch minder versturend werken en bijdragen aan verduurzaming; constaterende dat regelingen afhankelijk van leefvorm positief of negatief bijdragen aan het besteedbaar inkomen en dat de Kamer reeds interesse heeft getoond in een leefvormneutraler stelsel (motie-Koser Kaya c.s. (32128, nr. 40); constaterende dat er gekeken kan worden of in het fiscale stelsel meer rekening gehouden kan worden met de betekenis van zowel betaald als onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg; verzoekt de regering, een commissie in te stellen om, voortbouwend op de adviezen over belastingherziening en de ideeën uit de *fiscale agenda*, waaronder een loonsomheffing, een aantal scenario's uit te werken op basis van de volgende kaders: - de tarieven van de inkomstenbelasting worden wezenlijk verlaagd; - samenhang en eenvoud wordt aangebracht tussen de diverse toeslagen en belastingkortingen, zo mogelijk door deze te integreren; - de scenario's dienen lastenneutraal te worden gefinancierd via bijvoorbeeld grondslagverbreding; - van elk scenario worden de effecten op de economie, de koopkracht, de uitvoeringskosten en administratieve lasten in kaart gebracht, evenals de gevolgen voor verschillende leefvormen op basis van een realistisch invoeringstraject waarbij de mogelijke tussenstappen worden aangegeven, en gaat over tot de orde van de dag."

- Johnson, P. and G. Myles (2011), The Mirrlees Review, *Fiscal Studies*, vol. 32, no. 3, pp. 319-329.
- Kam, C.A. de (2011), Vaste koers of ramkoers? Kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2012, *Economisch Statistische Berichten*, 30 september 2011, 570-573.
- Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u., 213-235.
- Ministerie van Financiën (2011a), Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (*Belastingplan 2012*), Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2011b), *De Fiscale agenda*. Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mirrlees Review, The (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, New York: Oxford University Press.
- Mooij, R.A. de (2010), Geïnspireerd door Mirrlees, *CPB Nieuwsbrief*, maart/april 2010. Den Haag: Centraal Planbureau, 1.
- OECD (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper* no. 643. Paris: OECD.
- Raad van State (2011), Advies Miljoenennota 2012, Tweede Kamer 2011-2012, 33 006, nr. 6.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van VVD en CDA, Den Haag.
- Saez, E., J.B. Slemrod, S.H. Giertz (2009), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68 (1), 205-229.
- Stevens, L.G.M. (2011), Fiscale beleidsnotities 2012, *Weekblad fiscaal recht*, (140) 6922, 29 september 2011: 1200-2121.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: z.u.
- Suyker, W., en L. Tolenaar (2011), Daling collectieve lastendruk zet niet door, *Me Judice*, jaargang 4, 4 april 2011.
- Trimp, R., C.A. de Kam en R.B. Lok (2011), Onverzilverde heffingskortingen, *Weekblad fiscaal recht* (140) 6924, 27 oktober.
- Tweede Kamer (2011-2012), Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën, 33 000, nr. 1.
- Vording, H., en C.L.J. Caminada (2007), Lastenverschuiving van overdracht naar bezit van een eigen woning, in: Y.E. Gasler (red.) *De toekomst van de overdrachtsbelasting. De beginselen van behoorlijke wetgeving als toetsingskader*, Deventer: Kluwer, 71-76.

Gemeenten zetten koers in de mist

M.A. Allers*

Samenvatting

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in sterke mate afhankelijk van de rijksoverheid. Ook legt de rijksoverheid gemeenten voortdurend nieuwe taken op. Om hun beleid te kunnen bepalen, en om hun begrotingen op te kunnen stellen, moeten gemeenten dus weten wat zij van het rijk kunnen verwachten, en wat het rijk van hen gaat eisen. Prinsjesdag is dan ook een moment waarnaar wordt uitgekeken, in de hoop hierover meer te weten te komen. Dit keer blijft echter veel onduidelijk. Gemeenten moeten hun koers uitzetten op basis van hun eigen verwachtingen van toekomstige ontwikkelingen.

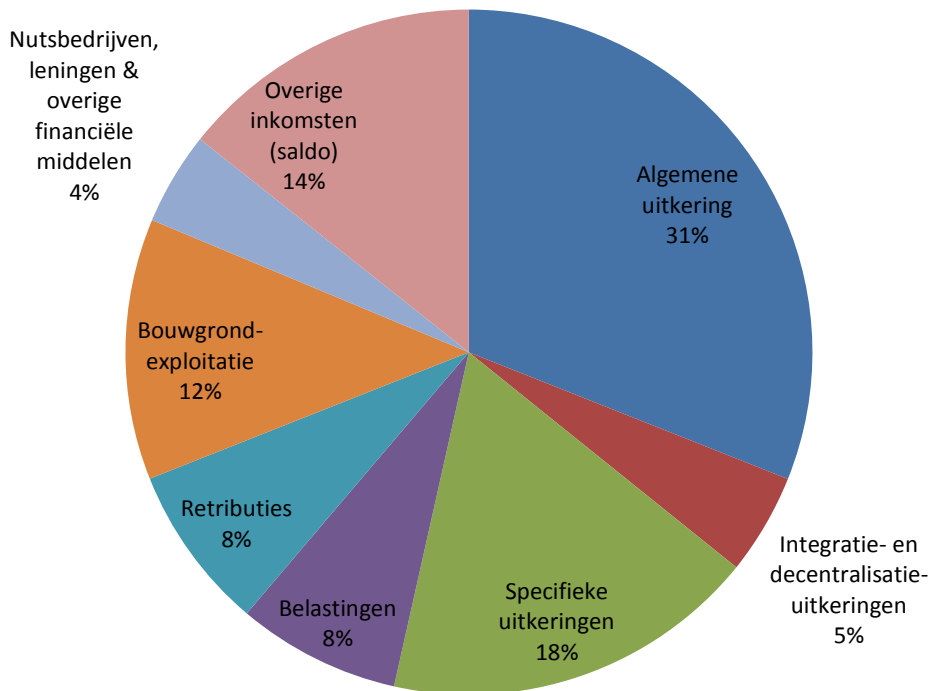
Trefwoorden: rijksbegroting, lokale overheid, gemeente.

1 Inkomsten

Om inzichtelijk te maken waarvan gemeentelijke inkomsten afhankelijk zijn geeft figuur 1 een beeld van de inkomstenbronnen van gemeenten in 2011. Uitkeringen van het rijk leveren ongeveer 28 miljard euro op, 54 procent van het totaal. De grootste uitkering is de algemene uitkering uit het gemeentefonds (31 procent van de inkomsten). Uit het gemeentefonds worden ook integratie- en decentralisatie-uitkeringen verstrekt (samen 5 procent). Net als de algemene uitkering zijn die vrij besteedbaar, maar aan de verstrekking kunnen wel voorwaarden worden gesteld. Specifieke, geormerkte uitkeringen dekken 18 procent van de begrote inkomsten. Belastingen en bestemmingsheffingen zijn elk goed voor 8 procent van de inkomsten.

Volgens de gemeentelijke begrotingen zou bouwgrondexploitatie 12 procent van de inkomsten moeten opleveren, ofwel 6 miljard euro. Dit is echter twijfelachtig. Volgens onderzoek van Deloitte (2011) maken gemeenten in 2010 2,9 miljard euro minder winst op grondexploitatie dan begroot. Van deze tegenvaller is slechts 0,9 miljard verwerkt via voorzieningen. Aan de precieze percentages in figuur 1 moeten dus niet te veel waarde worden gehecht. Overige eigen inkomsten moeten 20 procent van de begroting dekken. Dividenden en andere financiële middelen zijn, als onderdeel hiervan, goed voor 4 procent van het totaal.

Figuur 1. Inkomstenbronnen van gemeenten, 2011.



Bron: eigen berekening op basis van CBS Statline, Tweede Kamer (2011-2012b) en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b).

2 Omvang gemeentefonds

Figuur 1 maakt duidelijk dat informatie over de omvang van de door gemeenten te ontvangen rijksuitkeringen van groot belang is bij het opstellen van de gemeentelijke begrotingen. Wat betreft de algemene uitkering wordt deze informatie gegeven in de begroting van het gemeentefonds (omvang totaalbedrag) en in de *Septembercirculaire gemeentefonds 2011* (verdeling over gemeenten). Probleem is alleen dat de beschikbare bedragen voortdurend worden aangepast. In de *Meicirculaire gemeentefonds 2011* stonden nog andere bedragen. Hoe is dit mogelijk?

De omvang van het gemeentefonds wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de uitgaven van de rijksoverheid. Dit gebeurt sinds 1995. Niet alle rijksuitgaven worden meegerekend: het gaat om de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Die worden vanaf dit jaar netjes verantwoord in een bijlage bij de *Miljoenennota* (Tweede Kamer, 2011-2012c, bijlage 9). Stijgen de relevante rijksuitgaven, dan groeit het gemeentefonds (en het provinciefonds) evenredig. Die autonome groei wordt accres genoemd. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld taakoverdrachten tot extra geld in deze fondsen leiden. Accresen kunnen positief of negatief zijn. Rijksuitgaven en gemeentefonds gaan samen de trap op, maar ook samen de trap af. Deze normeringssystematiek is in de jaren 2009 – 2011 buiten werking gesteld, om te voorkomen dat het gemeentefonds tijdens de economische

crisis onbedoeld sterk zou groeien als gevolg van onder meer stimuleringsuitgaven van het rijk. In deze jaren stond het accres op nul. Vanaf 2012 wordt de normering hersteld, zij het dat de rente-uitgaven vanaf dan buiten de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vallen. Dergelijke aanpassingen van de normering zijn overigens wel eerder voorgekomen.

Het gevolg van de normering is dat de prognoses voor de ontwikkeling van het gemeentefonds, het accres, steeds moeten worden aangepast aan de veranderende prognoses voor de rijksuitgaven. Pas na afloop van een begrotingsjaar weten gemeenten hoeveel zij in dat jaar te besteden hadden. De *Meicirculaire gemeentefonds 2011* ging nog uit van een accres van 91 miljoen euro voor 2012. In de *Septembercirculaire* is dat al weer teruggelopen tot -88 miljoen euro, een achteruitgang dus van 179 miljoen euro in vier maanden. Veel gemeenten zullen dit niet meer in hun begroting opnemen. Volgens de huidige raming loopt het accres na 2012 weer op. Beter dan het steeds opnieuw proberen de laatste cijfers bij te benen is het om zelf een behoedzame voorstelling te maken van de ontwikkeling voor de komende jaren, en aan de hand daarvan koers te zetten. Gemeenten hadden meer vastigheid gehad wanneer de normering was gebaseerd op de uitgavenkaders, die het kabinet immers voor de gehele regeerperiode vaststelt, in plaats van op de feitelijke uitgaven. Dit is wel voorgesteld, maar niet geïmplementeerd.¹

Het accres zal de komende jaren naar verwachting achterblijven bij de areaal- en de prijsontwikkeling. Met areaal wordt bedoeld dat gemeentelijke taken jaarlijks vanzelf meer gaan kosten door onder meer demografische ontwikkelingen. Deze achteruitgang was echter verwacht. Rond het aantreden van dit kabinet vreesden velen dat er flink op het gemeentefonds zou worden gekort. Dat is niet gebeurd. Wellicht speelt daarbij een rol dat een bezuiniging van 18 miljard euro, de doelstelling van dit kabinet, iets heel anders is dan wat sommigen zich daar bij voorstellen, namelijk een verlaging van de uitgaven met dat bedrag. In werkelijkheid gaat het om minder uitgeven dan eerder begroot (minder meer), iets dat bovendien deels via hogere lasten wordt ingevuld.

Behalve via het accres verandert de omvang van het gemeentefonds door toevoegingen of onttrekkingen die samenhangen met taakoverdrachten, nieuwe beleidsprioriteiten of het afkomen van verwachte doelmatigheidswinsten. Zo wordt bijvoorbeeld 0,1 miljard euro toegevoegd aan het gemeentefonds om extra uitgaven mogelijk te maken ten behoeve van de gemeentelijke bijzondere bijstand. De achtergrond hierbij is dat ouderen, chronisch zieken en gehandicapten het zwaarst worden getroffen door de bezuinigingen van de rijksoverheid. De bijzondere bijstand moet hiervoor als vangnet fungeren.

3 Verdeling gemeentefonds

Voor afzonderlijke gemeenten is niet alleen de omvang van het gemeentefonds van belang, maar ook de verdeling ervan. De verdeling is van jaar op jaar tamelijk constant. Het huidige verdeelsysteem stamt alweer uit 1997, en wordt op dit moment opnieuw tegen het licht gehouden. Het is de bedoeling dat het herijkte verdeelsysteem in 2013 wordt ingevoerd. Op dit moment is nog niets bekend over de inhoud daarvan, laat staan

1 Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds (2010).

over de omvang en de richting van de herverdeeeffecten. Anticiperen is dus niet mogelijk.

Niet alleen de nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds leidt onvermijdelijk tot herverdeeeffecten. Ook de voorgenomen decentralisatie van een deel van de AWBZ (de extramurale begeleiding) en de jeugdzorg, de invoering van de Wet werken naar vermogen en de hervorming van de sociale werkvoorziening leiden tot financiële onzekerheid. Overigens zullen grote herverdeeeffecten worden afgekapt tot ten hoogste 15 euro per inwoner per jaar. Daarbij worden de herverdeeeffecten van deze hervormingen in principe in samenhang bekeken, maar hoe dat in de praktijk gedaan moet worden is niet duidelijk. Om de gedachten te bepalen: 15 euro per inwoner is gemiddeld anderhalf procent van de algemene uitkering. Aangezien veruit de meeste gemeentelijke uitgaven vastliggen, betekent een dergelijke achteruitgang gedurende enkele jaren een aanzienlijke budgettaire aanpassing.

4 Specifieke uitkeringen en nieuwe taken

Het kabinet wil het aantal specifieke uitkeringen verder verminderen. In beginsel komt bekostiging via een specifieke uitkering alleen nog in aanmerking wanneer rijk of provincie verantwoordelijk zijn voor een rechtmatige uitvoering door gemeenten. De afname van het aantal specifieke uitkeringen heeft zich deels vertaald in een groter aantal decentralisatie-uitkeringen. Daarvan zijn er nu al meer dan er specifieke uitkeringen zijn. Hoewel decentralisatie-uitkeringen formeel tot de – vrij besteedbare – algemene middelen van gemeenten behoren, lijken zij soms erg op specifieke uitkeringen. Dat komt doordat aan dergelijke uitkeringen vaak wel degelijk voorwaarden worden gesteld, ook al zou dat niet moeten, doordat de bestedingsvrijheid van specifieke uitkeringen de afgelopen jaren is vergroot, en doordat bovendien de verantwoordingsverplichtingen bij specifieke uitkeringen aanzienlijk zijn verminderd.

Op een aantal specifieke uitkeringen worden bezuinigingen aangekondigd. Zo bezuinigt het rijk op de brede doeluitkering verkeer en vervoer, olopend tot structureel 200 miljoen euro per jaar vanaf 2016. In 2012 wordt 700 miljoen euro gekort op het gemeentelijke participatiebudget (onder meer inburgering en volwasseneneducatie), overigens deels als gevolg van besluitvorming van het kabinet-Balkenende IV. Deze bezuiniging valt samen met een sterke inperking van het budget en takenpakket van het UWV, dat zich eveneens met participatiebevordering bezighoudt. Ook de sociale werkvoorziening staat grote bezuinigingen te wachten. Wat met deze sector precies gaat gebeuren is op dit moment echter nog onduidelijk. In 2013 moet de Wet werken naar vermogen zijn ingevoerd (Wwnv). De Wwnv vervangt in sommige gevallen de Wet op de sociale werkvoorziening, de Wet investeren in jongeren, de Wet werk en bijstand en de Wajong. Gemeenten krijgen een grotere verantwoordelijkheid, maar ook hier is het wachten op de precieze invulling, zowel wat betreft bevoegdheden als wat betreft de bekostiging. Datzelfde geldt voor de decentralisatie naar gemeenten van een deel van de Awbz en van de jeugdzorg.

In dergelijke onzekere tijden is meer vastigheid welkom. Met ingang van 2012 wordt het budget voor de Wwb weer vastgesteld op basis van de berekeningssystematiek die ook werd gebruikt vóór het bestuursakkoord dat Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en rijk sloten voor de periode 2007-2011. In dat akkoord hadden gemeenten een groter risico op zich genomen voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen, iets dat

natuurlijk nogal ongelukkig uitpakte toen de kredietcrisis uitbrak. Het bijstandsbudget zal voortaan weer worden berekend op basis van de feitelijke uitgaven in het voorgaande jaar.

Niet alleen kortingen op bestaande uitkeringen of onvolledig gedekte nieuwe taken veroorzaken financieel nadeel voor gemeenten. In 2013 moeten overal regionale uitvoeringsdiensten (rud's) zijn ingevoerd die zich gaan bezighouden met milieutaken die een bovenlokale dimensie hebben, die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, of die zeer complex zijn. Omdat dit tot besparingen zou moeten leiden (schaalvoordelen) kort het rijk hiervoor structureel 100 miljoen euro per jaar op het gemeentefonds. Of een dergelijke besparing werkelijk zal optreden weet natuurlijk niemand. In het concept-bestuursakkoord van afgelopen voorjaar was deze korting van de baan, maar omdat de gemeenten het conceptakkoord niet volledig goedkeurden is zij weer terug. Dit geld wordt voorlopig wel gereserveerd voor eventuele problemen in de sociale werkvoorziening. Dat het rijk wil dat overal rud's worden opgericht lijkt overigens strijdig met het streven (Tweede Kamer, 2011–2012b, p. 8) naar het verminderen van bestuurlijke hulpstructuren, en naar een terugkeer naar de oorspronkelijke drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten).

5 Financiële krapte

De Memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds bevat een *Financieel overzicht gemeenten 2011* (Tweede Kamer, 2011–2012c). Dit overzicht geeft aan dat de financiële ruimte voor gemeenten de komende jaren negatief is, olopend tot -1,2 miljard euro in 2016. De voornaamste reden voor deze teruggang is het achterblijven van de accessen bij de prijs- en areaalontwikkeling. Bij de raming van de financiële ruimte is zo goed mogelijk rekening gehouden met taakmutaties, prijs- en areaalontwikkeling. Hoe dat is gedaan is niet te zien. Vanzelfsprekend is deze vooruitblik met grote onzekerheid omkleed. Dat geldt vooral voor de financiële gevolgen van taakmutaties en voor de inkomsten uit bouwgrondexploitatie. Het al eerder genoemde onderzoek van Deloitte (2011) gaat ervan uit dat het aantal artikel 12-gemeenten zou kunnen oplopen tot 35 door nog niet genomen verliezen op de grondexploitatie. Dit zou ten koste gaan van de overige gemeenten, aangezien uitkeringen conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet uit het gemeentefonds worden bekostigd. Om de gedachten te bepalen: voor de huidige vier artikel 12-gemeenten is dit jaar 22 miljoen euro begroot.

Gemeenten kunnen op twee manieren reageren op financiële krapte. Ze kunnen hun uitgavenniveau neerwaarts aanpassen of hun inkomsten vergroten. Tekortfinanciering is geen optie aangezien een sluitende begroting moet worden gepresenteerd. Gemeenten lenen wel om allerlei projecten te financieren, maar de begroting moet de daaraan verbonden rente en afschrijvingen wel kunnen dragen. Het vergroten van de inkomsten is maar beperkt mogelijk. Zoals figuur 1 laat zien hebben gemeenten diverse eigen inkomstenbronnen, maar daaraan zit in de meeste gevallen geen kraan die verder open kan worden gedraaid. Dat laatste is eigenlijk alleen bij de eigen belastingen het geval. De onroerendezaakbelastingen (ozb) zijn hiervan veruit de belangrijkste. Doordat belastingen gemiddeld slechts een klein aandeel hebben in de begroting is al snel een sterke tariefverhoging nodig als de inkomsten omhoog moeten. Dit is het zogeheten hefboomeffect. Gemiddeld moeten gemeenten de ozb-tarieven met 18 procent verhogen

om een tegenvaller van één procent van de begroting op te vangen. Dit percentage varieert echter van 6 procent in Zoeterwoude tot 40 procent in Amsterdam en zelfs 43 procent in Brielle (Allers et al., 2011). Dergelijke tariefverhogingen komen voor (volgens *De Gelderlander* van 3 oktober 2011 wil Lingewaard de ozb in 2012 met 50 procent verhogen), maar slechts zeer sporadisch. Financiële krapte zal in de praktijk dan ook grotendeels worden opgevangen door ombuigingen (Allers en Hoeben, 2010a).

6 Aanbevelingen OECD

Interessanter dan wat er in de *Miljoenennota* staat is soms wat er niet in staat. De voorgenomen decentralisaties gaan volgens de *Miljoenennota* gepaard met budgetoverhevelingen ter waarde van ongeveer 8,5 miljard euro (Tweede Kamer, 2011-2012c, p. 38). Veruit het grootste deel daarvan komt terecht bij de gemeenten, die nu 28 miljard euro per jaar van het rijk ontvangen. Vergelijking van deze bedragen laat zien dat het om een werkelijk grote operatie gaat. Het is daarom niet verwonderlijk dat het kabinet haar voornemens onderbouwt door te verwijzen naar onderzoek door de OECD (2011). Volgens de OECD kan een goede taakverdeling tussen de verschillende overheden in Nederland aanzienlijke besparingen opleveren.

Ditzelfde OECD-onderzoek wijst echter op het in internationaal perspectief zeer geringe aandeel van de lokale belastingen in de bekostiging van gemeenten. Het enige dat het kabinet over het decentrale belastinggebied kwijt wil is echter dat er op dit terrein alleen verdere beperkingen zijn te verwachten (bij de precariobelasting). Aangezien de discussie over uitbreiding van het decentrale belastinggebied al jaren muurvast zit, raadt de OECD aan een alternatief te onderzoeken in de vorm van *tax-sharing*. Daarbij wordt een deel van de opbrengst van een nationale belasting geormerkt voor decentrale overheden. Ons gemeentefonds is ooit op die manier begonnen. Dit thans in Nederland onbekende verschijnsel speelt in diverse landen een grote rol. De OECD geeft echter zelf al aan dat het verschil met een algemene uitkering die, zoals in Nederland het geval is, is gekoppeld aan de rijksuitgaven, betrekkelijk gering is.

Recent brak de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009) een lans voor een bepaalde vorm van *tax sharing*, maar dat vond niet veel weerklank (Allers en Hoeben, 2010b). Dit neemt niet weg dat het zinvol kan zijn de opties op dit terrein eens te onderzoeken. Het nadeel van *tax sharing* in vergelijking met decentrale belastingen is dat het doorgaans niet leidt tot een scherpere afweging van kosten en baten, aangezien het te ontvangen bedrag voor gemeenten doorgaans niet is te beïnvloeden. Vandaar de overeenkomst met een algemene uitkering. De OECD vat *tax sharing* echter breed op. Ook systemen waarbij decentrale overheden enige zeggenschap hebben over de belastingtarieven worden onder dit begrip geschaard. In dat geval zou *tax sharing* wel tot meer rekenschap door lokale bestuurders kunnen leiden. De politieke haalbaarheid van een dergelijk systeem moet in de Nederlandse context echter niet hoog worden ingeschat.

7 Bestuurlijke inrichting

De voornemens uit het regeerakkoord om de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam af te schaffen en om de WGR+ regio's af te schaffen worden doorgezet. De bestuurlijke inrichting van ons land moet eenvoudiger. Daarom wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke drie bestuurslagen. Het regeerakkoord kondigde ook al aan met een

voorstel te komen "tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), ook om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen". Tegelijkertijd werd destijds aangekondigd in de Randstad "bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van Rijk, provincies, regio's en gemeenten" over te dragen aan "een te vormen Infrastructuurautoriteit" (Tweede Kamer, 2010-2011, p. 7). Veel concreets meldt de begroting voor 2012 daar niet over: "Het kabinet zal in overleg met betrokken gemeenten en provincies op het terrein van het verkeer en vervoer een voorstel voor krachtige samenwerking uitwerken. Daarnaast wordt de bestuurlijke samenhang (eventueel het samengaan) tussen de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland in ogenschouw genomen" (Tweede Kamer, 2011-2012b, p. 8). Zuid-Holland blijft er nu dus buiten. Den Haag en Rotterdam praten zelf overigens ook al over samenwerking op diverse terreinen (Metropoolregio). Even verderop staat: "In de Randstad is meer samenwerking nodig over de grenzen van gemeenten en provincies heen, ondersteund door een infrastructuurautoriteit" (Tweede Kamer 2011-2012b, p. 19). Allers en Fraanje (2011) wijzen er op dat er inderdaad een goed argument bestaat tot provinciale opschaling in de Randstad. Afstemming van infrastructuur en openbaar vervoer op de verwerking van stromen vracht en personen gaan de bestaande provinciegrenzen te boven. In de huidige constellatie vergt een doeltreffende aanpak veel overleg en afstemming. Aangezien de belangrijkste *raison d'être* van een randstadprovincie is gelegen op het terrein van de infrastructuur zou de gelijktijdige oprichting van een infrastructuurautoriteit ongelukkig zijn. Wat gaat die superprovincie dan nog allemaal doen? Waarom het kabinet dit overweegt blijft onduidelijk. Overigens zitten er aan het vormen van een randstadprovincie haken en ogen. Wat te doen, bijvoorbeeld, met Urk en Texel? Voorlopig is het ook op dit terrein onduidelijk waar het heen gaat.

8 Krapte is jammer, onzekerheid is erger

Dat ook gemeenten het de komende jaren krapper zullen hebben wordt in gemeentekringen niet toegejuicht, maar wel breed geaccepteerd. Wat het voor gemeenten moeilijk maakt om een vaste koers uit te zetten, is de onzekerheid over wat zij de komende jaren financieel van het rijk kunnen verwachten, en over wat het rijk van hen verwacht in het kader van de aanstaande decentralisaties. Een aantal grote operaties moeten per 1 januari 2013 hun beslag krijgen. Bestuurlijk gezien is dat overmorgen al. De tijd begint te dringen.

Maarten Allers

* Hoogleraar economie van decentrale overheden aan de RU-Groningen en directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Literatuur

- Allers, M.A. en C. Hoeben (2010a), *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten 2010-2012*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en C. Hoeben (2010b), Decentrale overheden, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Sdu.
- Allers, M.A., C. Hoeben en J. Bolt (2011), *Atlas van de lokale lasten 2011*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en M.J. Fraanje (2011), Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu, p. 103-118.
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 239, Deventer: Kluwer.
- Deloitte (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011*, z.p.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b), *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011*, Den Haag.
- OECD (2011), *Value for Money in Government. The Netherlands 2010*, Parijs.
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, 33 000, nr 1.
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012. Memorie van Toelichting*, 33 000 VII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2011-2012c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012 Memorie van Toelichting*, 33 000 B, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15.
- Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds (2010), *Evaluatie Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds 2007-2010*, Den Haag.

Langer werken naar vermogen

J. de Koning*

Samenvatting

De kabinetsplannen op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid staan vooral in het teken van de vergrijzing en de reorganisatie van het beleid voor mensen die momenteel langdurig aangewezen zijn op een uitkering of een kunstmatige baan. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en de nieuwe Wet werken naar vermogen zijn de belangrijkste maatregelen. Verder zien we een voortgaande tendens tot versobering van het uitkeringsstelsel en forse bezuinigingen op maatregelen als bemiddeling en scholing waarmee mensen geholpen kunnen worden om aan een baan te komen. Versterking van financiële prikkels (waaronder ook fiscale maatregelen om het aannemen van oudere werknemers aantrekkelijker te maken en het doorwerken voor oudere werknemers zelf aantrekkelijker te maken) en meer eigen verantwoordelijkheid nemen een centrale plaats in in het beleid. Verder worden maatregelen genomen voor loopbaanfaciliteiten (bijvoorbeeld een spaarregeling om tijdelijke perioden van inactiviteit op te vangen en maatregelen die scholing van werkenden moeten stimuleren). Het is echter aan te nemen dat de huidige plannen te kort schieten om de gevolgen van de ontgroening en de vergrijzing op te vangen, voldoende werk te bieden voor laag-productieven en de flexibiliteit van arbeid en de arbeidsmarkt te vergroten. Daarvoor is een breder pallet aan maatregelen nodig dat voor een deel ook maatregelen zou moeten omvatten die vergelijkbaar zijn met maatregelen die momenteel wegbezuinigd worden.

Trefwoorden: rijksbegroting, arbeidsmarkt, sociale zekerheid.

1 Inleiding

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen staan op ieders netvlies. Bij ongewijzigd beleid neemt de potentiële beroepsbevolking tot 2040 af met iets minder dan één miljoen mensen (CBS, 2011). Daardoor dreigen grote personeelstekorten te ontstaan. Bijvoorbeeld in de zorgsector wordt een groot tekort aan verplegend en verzorgend personeel verwacht (Zorginnovatieplatform, 2009). Maar ook technici zullen onvoldoende beschikbaar zijn. Het nemen van maatregelen om dergelijke tekorten te voorkomen krijgt hoge prioriteit op het beleidsterrein sociale zaken en werkgelegenheid. Verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in 2020 is hierbij de meest in het oog lopende maatregel. Deze maatregel wordt aangevuld met een aantal maatregelen om te bevorderen dat ouderen ook daadwerkelijk blijven werken.

Een tweede belangrijke pijler in het beleid is de Wet werken naar vermogen, die begin 2013 van kracht zal worden. Met deze wet wil het kabinet allerlei afzonderlijke maatregelen om mensen met een lage arbeidsproductiviteit aan het werk te krijgen vervangen door een soort kaderregeling. Doel hiervan is om op grote schaal laag-productieven aan een baan in het bedrijfsleven te helpen. Dit zou dan tevens een bijdrage leveren aan de verhoging van de netto-arbeidsparticipatie van deze groep. Met

de invoering van deze wet wordt in belangrijke mate het mes gezet in het traditionele re-integratiebeleid. Hierop wordt sterk bezuinigd.

Beide onderdelen van het beleid worden in dit artikel onder de loep genomen. De dreigende tekorten vormen echter niet het enige structurele probleem op de arbeidsmarkt. Onder invloed van de globalisering, een sneller verlopende technische ontwikkeling en de individualisering is de volatiliteit van de economie toegenomen. Dit vraagt om een groter aanpassingsvermogen van de factor arbeid. Hiervan vinden we in het beleid nog weinig terug. De actualiteit hiervan is echter groot, want het is niet ondenkbaar dat Europa in een nieuwe recessie komt, waarbij opnieuw de vraag zal opkomen of de arbeidsmarkt wel flexibel genoeg is.

Deze drie beleidsonderdelen worden in de volgende paragrafen behandeld. De slotparagraaf bevat een samenvatting van de conclusies uit de eerdere paragrafen. De conclusie is dat het huidige beleid waarschijnlijk te kort schiet om de gevolgen van de ontgroening en de vergrijzing op te vangen, voldoende werk te bieden voor laag-productieven en de flexibiliteit van arbeid en de arbeidsmarkt te vergroten. Daarvoor is een breder pallet aan maatregelen nodig dat voor een deel ook maatregelen zou moeten omvatten die vergelijkbaar zijn met maatregelen die momenteel wegbezuinigd worden.

2 Het opvangen van de ontgroening en de vergrijzing

De belangrijkste maatregel voor het opvangen van de demografische ontwikkeling is de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Volgens het bestaande akkoord zal deze leeftijd in 2020 met één jaar opgetrokken worden. Hiermee wordt de potentiële beroepsbevolking uitgebreid met iets minder dan 200-duizend mensen.

De vraag is natuurlijk of al deze mensen gaan werken. Dit is weinig waarschijnlijk. Momenteel werkt slechts een fractie van de 64-jarigen. Wel is aannemelijk dat de netto-arbeidsparticipatie van ouderen, die in de afgelopen vijftien structureel is toegenomen, verder zal stijgen. Maar of het percentage 65-jarigen dat blijft werken meer dan, zeg, 25 zal zijn, valt te betwijfelen. Ten opzicht van de daling van de potentiële beroepsbevolking met een miljoen personen zal het effect van het optrekken van de AOW-gerechtigde leeftijd daarom beperkt zijn. Zelfs als we aannemen dat in 2025 de AOW-gerechtigde leeftijd verder wordt opgetrokken tot 67 jaar (waarvan nu al sprake is) blijft het effect beperkt.

Er vindt een uitbreiding plaats van maatregelen om te bevorderen dat ouderen blijven doorwerken. De bestaande regeling voor premievrijstelling die bedoeld is om bedrijven te stimuleren oudere werknemers aan te nemen wordt geleidelijk afgebouwd. Deze wordt vervangen door een nieuwe regeling, de mobiliteitsbonus, die het aannemen van een werknemer ouder dan 55 jaar en een werkloze of een arbeidsgehandicapte ouder dan 50 jaar stimuleert. In 2016 zal aan deze maatregelen ruim 1,2 miljard worden uitgegeven, tegen ruim 0,95 miljard in 2010. Verder wordt de huidige fiscale maatregelen om oudere werknemers te stimuleren om door te werken in 2013 vervangen door nieuwe regelingen voor 62-plussers, de werkbonus voor 62-plussers die doorwerken en de werkbonus voor werkgevers die een 62-plusser aannemen. De uitgaven hieraan nemen tussen 2010 en 2016 toe van ruim 0,7 miljard naar bijna 1 miljard. Wel moet hierbij worden bedacht dat de potentiële beroepsbevolking van ouderen toeneemt en dat de toename van de uitgaven dus relatief gezien minder groot is. Verder is het de vraag of dergelijke subsidies nu de meest effectieve maatregelen zijn. Er zijn geen evaluaties

uitgevoerd naar vergelijkbare maatregelen in het huidige beleid als de premievrijstelling oudere werknemers die een indicatie zouden geven van de netto-effectiviteit. Uit een recente overzichtsstudie blijkt dat als alle maatregelen die genomen zouden kunnen worden om de werkgelegenheid van ouderen te stimuleren op een rijtje worden gezet, weinig maatregelen er qua effectiviteit echt uitspringen (Gelderblom e.a., 2011). Maatregelen op het gebied van bemiddeling en scholing kunnen juist voor ouderen effectief zijn, maar hierop wordt sterk bezuinigd. Een maatregel als verkorting van de maximale ww-duur is wellicht nog het meest effectief, al moeten ook daarvan de effecten niet overschat worden (zie de volgende paragraaf, waarin uitgebreider wordt ingegaan op het uitkeringsstelsel). Maar deze laatste maatregel maakt geen deel uit van het huidige beleid.

De gevolgen van de demografische ontwikkeling zullen enigszins verlicht worden door een verdere toename van de gemiddelde arbeidsparticipatie. Het gemiddelde opleidingsniveau zal nog wat toenemen en de gezondheid zal verder verbeteren. Beide factoren leiden tot een hogere participatie. Los daarvan zal er ook bij vrouwen waarschijnlijk nog wel een stijging van de participatie optreden. Maar de participatie in Nederland is al hoog en het is de vraag of het realistisch is om uit te gaan van een aanzienlijke stijging in de toekomst. Ook als schaarste aan arbeid leidt tot loonstijgingen, dan zal het effect hiervan waarschijnlijk beperkt zijn. Met name de arbeidsduur blijkt weinig gevoelig te zijn voor de hoogte van het loon.¹ Meer flexibiliteit binnen arbeidsrelaties (door telewerken, urenbanken, e.d.) is mogelijk een effectievere manier om te bevorderen dat deeltijders langer gaan werken. Over de werkelijke effecten hiervan is echter weinig bekend.²

3 De Wet werken naar vermogen

Een vrij grote groep mensen die wil werken, staat permanent buiten de arbeidsmarkt of heeft een kunstmatige baan. De eerste groep bestaat onder meer uit mensen die langdurig in de Bijstand verblijven en Wajongers. Hierbij gaat het in totaal om enkele honderdduizenden mensen. De tweede groep omvat vooral de ongeveer 100-duizend mensen in de gesubsidieerde bedrijven van de Sociale Werkvoorziening. Voorheen zijn grote aantallen bijstandsgerechtigden geplaatst in gesubsidieerde banen bij de overheid in het kader van banenplannen, maar deze zijn grotendeels afgebouwd. Bij deze groepen gaat het vaak om mensen met een lage arbeidsproductiviteit als gevolg van een lage opleiding en/of een beperking. Dit wil overigens niet zeggen dat de lage productiviteit bij al deze mensen een gegeven is dat niet veranderd kan worden.

Met de Wet werken naar vermogen worden deze mensen onder één kaderregeling gebracht. Uitgangspunt is dat voor al deze mensen zoveel mogelijk dezelfde regelingen gaan gelden. Alleen voor mensen met ernstige beperkingen geldt in zoverre een afwijkend regime dat zij nog steeds in de beschermende omgeving van bedrijven in de Sociale Werkvoorziening geplaatst kunnen worden. Het kabinet schat dat het hierbij gaat om ongeveer 30-duizend van de huidige 100-duizend mensen die werkzaam zijn in deze bedrijven. Voor de overige mensen die nu nog een beroep op de Sociale Werkvoorziening kunnen doen, voor de langdurig bijstandsgerechtigden en de andere groepen is een

1 Voor een bespreking van de literatuur op dit gebied, zie Borjas (2009).

2 Wel zijn hiervoor enige indicaties. Zo vinden Berretty en Tanis (2011) een positief effect van telewerken op de arbeidsduur van vrouwen met kinderen.

nieuwe regeling ontworpen. Van deze mensen wordt een schatting gemaakt van hun productiviteit en kunnen werkgevers een subsidie krijgen om de discrepantie tussen loon en productiviteit te overbruggen. De komende jaren wordt sterk bezuinigd op andere re-integratiemaatregelen. De uitgaven daaraan worden in enkele jaren gehalveerd. Zo neemt het participatiebudget voor gemeenten tussen 2010 en 2012 af van bij 1,9 miljard naar minder dan 1 miljard. De kaarten worden dus geheel op loonkostensubsidies gezet. Is te verwachten dat structureel ongeveer 70 procent van de mensen die nu op de Sociale Werkvoorziening aangewezen zijn op deze wijze een baan in het bedrijfsleven vinden, zoals het kabinet aanneemt? En zullen langs deze weg langdurige bijstandsgerechtigden en andere moeilijk plaatsbare groepen een baan kunnen vinden? Om die vraag te beantwoorden ligt het voor de hand om te kijken naar eerdere ervaringen met gesubsidieerde arbeid. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is met verschillende maatregelen geprobeerd werklozen in de marktsector te plaatsen. In sommige gevallen zoals de zogenoemde werkervaringsplaatsenregeling in de Kaderregeling Arbeidsinpassing waren deze maatregelen expliciet gericht op plaatsing van groepen die vergelijkbaar zijn met de doelgroep van de Wet werken naar vermogen (De Koning e.a., 1993). Ook was er bij deze maatregel sprake van een relatief hoge subsidie. Het bereik van deze maatregel in de marktsector was echter beperkt. Men moet dan denken aan een cumulatief aantal plaatsingen in de orde van grootte van 10-duizend, waar het gaat om groepen die vergelijkbaar zijn met de doelgroep van de Wet werken naar vermogen. Verder geldt in het algemeen voor dit soort maatregelen dat er een zekere deadweight optreedt: een deel van de geplaatsten zou zonder de maatregel ook werk hebben gevonden.³ Met hogere subsidies en langere subsidieduren zal waarschijnlijk een hoger bereik worden gerealiseerd, maar de aantallen die men in het kader van de Wet werken naar vermogen verwacht lijken niet realistisch. Bedrijven zijn veelal niet geneigd om mensen die niet voldoen aan het profiel van vacatures aan te nemen vanwege een subsidie. Dat het specifiek voor mensen uit de Sociale Werkvoorziening heel moeilijk zal zijn om hen aan een baan in de marktsector te helpen, blijkt ook het feit dat het zogenoemde 'begeleid werken', een regeling waarbij mensen met een indicatie voor de Sociale Werkvoorziening met subsidie en begeleiding bij een werkgever in de marktsector konden worden geplaatst, in kwantitatief opzicht nooit een succes is geworden.

Kijken we naar de vraag naar arbeid, dan zien we dat voor de meeste functies opleidingseisen gelden. Als voorbeeld kan de zorgsector worden genoemd waar in de komende decennia veel vacatures voor verzorgenden en verplegenden zullen ontstaan. Deze functies zijn niet te vervullen zonder bepaalde kwalificaties. Daarom is het vreemd dat scholing praktisch geen rol meer speelt in het re-integratiebeleid. Het aandeel van scholing was de afgelopen 10 jaar al sterk teruggelopen, maar door de bezuinigingen op re-integratie zal dit verder afnemen. Dit geldt overigens niet alleen voor het gemeentelijke re-integratiebeleid voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor de activiteiten op dit gebied van de UWV voor ww-ers en arbeidsongeschikten. De ervaring

3 Op basis van een studie van Jongen (Jongen, 1999) kan voor de regeling Vermindering Langdurig Werklozen (VLW), een opvolger van de Kaderregeling Arbeidsinpassing, een netto-effectiviteit van ongeveer 10-duizend personen worden berekend. Maar ook hiervoor geldt dat de doelgroep voor de VLW veel ruimer was dan de doelgroep waarop de Wet werken naar vermogen zich richt.

is dat bedrijven terughoudend zijn in het aannemen en scholen van werklozen. Van een specifiek hierop gerichte maatregel (een onderdeel van de Wet Vermindering Afdracht loonbelasting, kortweg WVA) is weinig gebruik gemaakt (De Koning e.a. (2005)). Scholing is niet voor iedere werkloze haalbaar, maar waar het kan is het een zinvolle maatschappelijke investering. Scholing van werklozen heeft geen gunstige reputatie, maar dat komt doordat evaluaties zich veelal concentreren op korte-termijneffecten. Uit een recente meta-evaluatie van Card, Kluve en Weber (2010), waarin zij recente studies betrekken die ook naar de lange-termijneffecten kijken, blijkt dat de korte-termijneffecten van scholing inderdaad licht negatief zijn maar de lange-termijneffecten significant positief.

4 Flexibiliteit van arbeid

In het huidige beleid zijn weinig maatregelen aan te geven die een substantieel effect kunnen hebben op de flexibiliteit van arbeid en de arbeidsmarkt. Het beleid zet vooral in op versobering van het uitkeringsstelsel. De generositeit van dit stelsel bereikte zijn maximum in de jaren zeventig van de vorige eeuw en is sindsdien geleidelijk verminderd. De 'replacement rate', de verhouding tussen uitkering en laatstverdiend loon, is geleidelijk verminderd door een beperkte koppeling aan de gemiddelde loonontwikkeling en door specifieke ingrepen.⁴ In de komende jaren zal door een aantal maatregelen het inkomen van mensen in de Bijstand verder afnemen ten opzichte van de lonen. Onder andere kunnen worden genoemd het afbouwen van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon en de vervanging van de toets op het partnerinkomen door een toets op het huishoudinkomen. De beperking van de maximale duur van de ww is geen onderdeel van het huidige beleid, maar gelet op het feit dat een meerderheid in het parlement hier voorstander van is, is de kans groot dat deze beperking door het volgende kabinet wel wordt doorgevoerd.

Versobering van het uitkeringsstelsel wordt gemotiveerd vanuit de prikkelende werking die ervan uit zou gaan op het zoekgedrag van werklozen. Daardoor zouden veel meer werklozen dan nu een baan vinden, wat uiteindelijk vooral in het belang van de werklozen zelf zou zijn. Deze redenering veronderstelt dat de huidige werkloosheid in belangrijke mate wordt veroorzaakt door een te genereus uitkeringsstelsel. Als we de sociale geschiedenis in beschouwing nemen, is dit een aanvechtbare veronderstelling. Het CBS heeft schattingen gemaakt van de werkloosheid in het verleden, die vanaf het begin van de twintigste eeuw als redelijk betrouwbaar kunnen worden gezien. In die tijd praten we over beperkte toegang tot uitkeringen (in de begintijd voornamelijk de armenzorg) en replacement rates die niet hoger dan 20 procent zijn. De werkloosheid was toen echter niet lager dan nu (in de jaren dertig zelfs aanmerkelijk hoger). Ook uit econometrisch onderzoek dat in de afgelopen 10 jaar is uitgevoerd op basis van data over de afgelopen decennia kan worden geconcludeerd dat het effect van het uitkeringsstelsel op de werkloosheid niet moet worden overschat (zie bijvoorbeeld de overzichtsstudie van Howell e.a. (2007)). Mede gezien de al doorgevoerde versoberingen is het zeer de vraag of verdere versobering veel zoden aan de dijk zal zetten. Een maatregel als de verkorting van de maximale ww-duur zal wel leiden tot vermindering

⁴ Zie voor een lange tijdreeks van de replacement rate Bosch (2006).

van het aantal werklozen, maar lang niet iedereen die zijn uitkering verliest zal een baan vinden.

Onder de noemer 'Loopbaanfaciliteiten' zal meer geld beschikbaar komen voor maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt kunnen verbeteren. In dit verband wordt in de toelichting op de begroting genoemd dat het kabinet voornemens is een spaarregeling te introduceren die werknemers in staat moet stellen te sparen voor tijdelijke perioden van inkomensachteruitgang te overbruggen. Verder komen er onder meer middelen vrij om intersectorale scholing te stimuleren. In totaal gaat het om een toename van ongeveer 160 miljoen in 2010 tot bijna 0,5 miljard in 2016, waarbij de stijging pas vanaf 2013 zal optreden. Gerelateerd aan het totale aantal werknemers en het aantal werknemers dat jaarlijks van baan verandert gaat het dus om een beperkt bedrag. Over de verwachte effecten is niets bekend.

Een veel besproken maatregel om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten is versoepeling van het ontslagrecht. Ook deze maatregel maakt geen deel uit van het huidige kabinetsbeleid, maar er is wel een kamermeerderheid voor. Dus ook voor deze maatregel geldt dat er een grote kans is dat hij wordt uitgevoerd door een volgend kabinet. Maar heeft deze maatregel nu werkelijk de betekenis voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt die een groot deel van de politiek eraan toekent? Op basis van internationaal onderzoek valt dit te betwijfelen. Waar uitkeringen over het algemeen als een significante determinant van de werkloosheid naar voren komen in econometrische analyses (waarbij de omvang van de gevonden effecten overigens sterk verschilt), geldt dit niet voor beschermende wettelijke bepalingen bij ontslag. Hiervoor zijn de uitkomsten wisselend⁵. Het is mogelijk dat stringente ontslagbepalingen de aanpassing van de werkgelegenheid aan plotselinge structurele veranderingen in de vraag naar arbeid bemoeilijken, maar zelfs hiervoor is het bewijs niet heel hard. Verder moet ook rekening worden gehouden met negatieve bijwerkingen van minder duurzame arbeidsrelaties zoals een verminderde geneigdheid om te investeren in scholing. Al met al moet geen overdreven verwachting bestaan van de effecten van versoepeling van het ontslagrecht. Soms wordt de indruk gewekt dat er al een sterke groei van flexibele arbeidsrelaties heeft plaatsgevonden, maar dit stoelt niet op feiten. Zoals blijkt uit gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking van het CBS is binnen het totale aantal werkzame personen het percentage werknemers met een traditioneel arbeidscontract de laatste vijftien jaar nauwelijks veranderd. Het percentage zzp-ers is wel toegenomen, maar het percentage werknemers met een andere flexibele arbeidsvorm is weer wat afgenomen. Andere vormen van flexibiliteit (bijvoorbeeld flexibele inzetbaarheid van werknemers, flexibele werktijden, uitbesteding, detachering, urenbanken en telewerken) zijn kwantitatief gezien belangrijker en zijn ook sterker toegenomen. Misschien ligt de toekomst meer in vormen van flexibiliteit *binnen* arbeidsrelaties dan in flexibiliteit *van* arbeidsrelaties. De overheid kan flexibiliteit binnen bedrijven niet direct beïnvloeden, maar kan wel experimenten op dit gebied financieel steunen en bijdragen aan de verspreiding van good practices.

⁵ Zie voor een overzicht van de literatuur Deelen, Jongen en Visser (2006).

5 Tot slot

Versterking van financiële prikkels en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, zijn hoofdlijnen in het huidige beleid. Er is een duidelijke breuk met het vroegere beleid waarbij de overheid vaak het initiatief nam om arbeidsmarktproblemen op te lossen. Er was weliswaar al een trend in deze richting, maar nu wordt eigen verantwoordelijkheid meer als doel op zich benoemd.

Wat ontbreekt, is de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. In dit opzicht is er geen duidelijke breuk met het verleden. Bij invoering van nieuw beleid ligt het voor de hand eerst een experiment op kleine schaal uit te voeren of het beleid gefaseerd in te voeren, en de resultaten hiervan eerst goed te evalueren, voordat men tot integrale invoering overgaat. Dit gebeurt nog steeds niet. Wel lijkt er meer ruimte te komen voor experimentele evaluaties, getuige enkele lopende onderzoeksprojecten. Momenteel worden mogelijk maatregelen afgeschaft met een positief maatschappelijk rendement en maatregelen ingevoerd die meer kosten dan ze opbrengen, niemand die het weet.

Of de gekozen beleidslijn de door de overheid zelf verwachte effecten zal hebben zal moeten worden afgewacht. Maar bijvoorbeeld ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de Wet werken naar vermogen is daarover twijfel gerechtvaardigd. Blijven de resultaten ver af van de doelstellingen, dan zal dit betekenen dat veel laag productieven zonder werk blijven. In dat geval zal opnieuw de vraag opkomen hoe deze mensen geactiveerd kunnen worden en zal ook weer gekeken worden naar de instrumenten die nu grotendeels verdwijnen. Wel zou dan kritischer dan in het verleden moeten worden gelet op de kosten en baten van deze maatregelen.

Jaap de Koning

*Hoogleraar arbeidsmarktbeleid aan de Erasmus Universiteit en directeur SEOR.

Referenties

- Berretty, T. en O. Tanis (2011), Het effect van telewerken op de arbeidsmarktpositie van vrouwen, *ESB*, Jaargang 96.
- Borjas, G.J. (2009), *Labor Economics*, McGraw-Hill.
- Bosch, N. (2006), Aangepaste berekening van replacement en wiggen, *CPB Memorandum 157*, Den Haag, CPB.
- Card, D., J. Kluve en A. Weber, Active labour market policy evaluations: een meta-analysis, *The Economic Journal*, 2010, vol. 120, pp. 452-477.
- CBS (2011), *Bevolkingsprognose 2009-2060*, Den Haag, CBS.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser (2006), Employment Protection Legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, *CPB document 135*, Den Haag, CPB.
- Gelderblom, A., M. Collewet en J. de Koning (2011) *Arbeidsmarkt ouderen*, Rotterdam, SEOR.
- Koning, J. de, J.H. Gravesteyn-Ligthelm, N.B.J.G. 't Hoen en A. Verkaik (1993), *Met subsidie aan het werk*, Rijswijk, Centraal Bureau Arbeidsvoorziening.

Koning, J. de, N. Arkesteijn, L. van den Boom en Arie Gelderblom (2005), *WVA-startkwalificatie: uitvoering, gebruik en effecten*, Rotterdam, SEOR.

Howell, D.R., D. Baker, A. Glyn and J. Schmitt (2007), Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence, *Capitalism and Society*, Vol. 2, Issue1, 2007.

Jongen, E. (1999), What can we expect from subsidies for the long-term unemployed, *De Economist*, Vol. 147.

Zorginnovatieplatform (2009), *Zorgen voor mensen, mensen voor de zorg*.