

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 45, 2013, nr. 1**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	1
2	Pontoniers Rutte en Samsom slaan bruggen. Enkele kanttekeningen bij het regeerakkoord <i>C.A. de Kam</i>	2
3	Bruggen slaan: goede stappen en (vooralnog) gemiste kansen <i>L. Hoogduin</i>	16
4	Column: Moet Nederland wel fundamenteel onderzoek doen? Een opmerking bij het Regeerakkoord <i>A. Kleinknecht</i>	24
5	Onafhankelijk Europees begrotingstoezicht: waarom en hoe verder? <i>N.D. Gilbert en B. Öztürk</i>	25
6	Aan de slag: werken aan vertrouwen <i>W. Koolmees</i>	31
7	Hervormingen publieke sector en de democratische rechtsstaat. Consequenties voor de publieke dienst <i>F.M. van der Meer en G.S.A. Dijkstra</i>	41

## 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 uitpuittend 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](mailto:redactieTvOF@wimdreesstichting.nl)  
Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus95328  
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  
dr. J.H.M. Donders, Jan  
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees  
prof. dr. H. de Groot, Hans  
prof. dr. C.A. de Kam, Flip  
prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre  
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans  
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees  
drs. A.P. Ros, Arie  
dr. M. Roscam Abbing, Mark  
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

## 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](http://www.tvof.nl)

## Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

Zo lang er geen rust is in de nationale en internationale monetaire wereld, blijft het financieel-economische beleid van regeringen ter discussie staan. Zo ook in Nederland, waar een snelle kabinetsformatie, twee politieke partijen aan elkaar koppelde - die behoorlijk van standpunten verschillen - met een regeerakkoord dat regelmatig flinke discussie oproept. In de huidige aflevering van *TvOF* geven vier auteurs hun visie op het huidige kabinetsbeleid.

Na een uitvoerige analyse, vraagt De Kam zich af of de tekortverbeterende maatregelen uitvoerbaar zullen zijn en of het kabinet met zijn beleid de economische groei niet overschat. Ook Hoogduin stelt deze laatste vraag. Hij behandelt de belangrijkste problemen die het kabinet moet oplossen en benoemt daarbij de sterke en zwakke punten van het kabinetsbeleid. Zijns inziens zou er meer coördinatie nodig zijn door de minister van Economische Zaken. Grotendeels in overeenstemming met de analyses van De Kam en Hoogduin zet Koolmees zijn visie uiteen. Ook hij zet vraagtekens bij de te verwachten economische groei. Hij sluit zijn artikel af met vijf uitdagingen om, wat hij noemt, het achterstallig onderhoud van de verzorgingsstaat te repareren.

In een column stelt Kleinknecht de voor hem retorische vraag of er in Nederland wel fundamenteel onderzoek nodig is. Hij wijst op de gevaren van het onderzoeksbeleid van het kabinet.

Gilbert en Öztürk behandelen in hun artikel de vraag hoe een onafhankelijk Europees begrotingstoezicht moet worden geregeld. Zij concluderen dat de Begrotingsautoriteit al in een vroeg stadium van budgettaire ontsporing moet kunnen ingrijpen. Volgens hen zijn er in de eurozone al grote stappen in de goede richting gezet, maar daarmee zijn we er nog niet. Er moet ook preventief toezicht komen.

Alle maatregelen die thans worden en nog moeten worden genomen stellen eisen aan het democratisch gehalte van onze rechtsstaat. Van der Meer en Dijkstra concluderen in hun artikel, waarmee ze deze aflevering van *TvOF* afsluiten, dat door invoering van bedrijfsmatige methoden binnen de publieke sector en door verzelfstandiging en afstoting van publieke taken wel degelijk sprake is van een aantasting van het democratisch karakter van ons staatsbestel.

**Leen Hoffman**

## Pontonniers Rutte en Samsom slaan bruggen

### Enkele kanttekeningen bij het regeerakkoord

C.A. de Kam\*

#### Samenvatting

Het kabinet-Rutte II zet het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid, met enige aanscherpingen, onverdroten voort.<sup>1</sup> Op papier maakt het kabinet de overheidsfinanciën binnen één regeerperiode houdbaar. Met dat oogmerk – en om te kunnen voldoen aan al eerder vastgelegde Europese begrotingsafspraken – is bij de formatie een pakket maatregelen ter grootte van per saldo 15 mld. euro overeengekomen. Dat was niet voor het eerst. De stapeling van ingrepen uit de regeerakkoorden van de beide kabinetten onder leiding van premier Rutte en uit het tussentijds gesloten *Begrotingsakkoord 2013* telt op tot liefst 39 mld. euro aan tekortverbeterende bijstellingen. De komende vier jaar dalen de uitgaven voor klassieke overheidstaken met 2 procent bbp. Het aandeel van de inkomensoverdrachten aan gezinnen in de totale overheidsuitgaven neemt toe van de helft tot bijna tweederde.

Op het budgettaire beeld voor de komende jaren rust een dubbele hypotheek. Enerzijds passen vraagtekens bij de levensvatbaarheid van sommige tekortverbeterende maatregelen. Anderzijds bestaat de kans dat het Centraal Planbureau bij de doorrekening van de gevolgen van het uitgestippelde begrotingsbeleid de economische groei in de jaren 2013-2017 heeft overschat, onder andere door onvoldoende rekening te houden met 'uitverdieneffecten'. Bovendien is de waarde van de macro-economische progressiefactor mogelijk overschat.

Trefwoorden: regeerakkoord, kabinet Rutte II.

#### 1 Politieke verwickelingen in Den Haag

Bij de bespreking van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I attendeerde ik de lezers van dit tijdschrift op de budgettaire risico's die kleefden aan de destijds in elkaar getimmerde gedoogconstructie.<sup>2</sup> De Partij voor de Vrijheid (PVV) had zich immers alleen verbonden aan expliciet in het financieel kader bij dat regeerakkoord benoemde maatregelen om het begrotingssaldo te verbeteren. Op grond van ervaringen uit het verleden voorspelbare tegenvallers bij de overheidsuitgaven zouden in de periode 2011-2015 moeten worden gecompenseerd via niet in het gedoogakkoord verankerde aanvullende ombuigingen. Of de PVV daarmee zou instemmen was ongewis. De rest is parlementaire geschiedenis.

De lijsttrekker van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) liet zich in het najaar van 2012 kennen als een politieke kameleon. Premier Rutte kreeg nu de leiding over een kabinet dat de ongeclausuleerde steun geniet van een deel van de andere zijde van het politieke spectrum.

VVD en Partij van de Arbeid (PvdA) danken hun succes bij de stembus mede aan het feit dat zij zich tijdens de campagne in de zomer van 2012 aan de kiezers als tegenpolen presenteerden. Een deel van de kiezers gaf op strategische gronden zijn stem aan een

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2012-2013a), p. 67-68.

<sup>2</sup> De Kam (2011), p. 75.

van beide partijen, dit om te voorkomen dat 'rechts' of juist 'links' aan de macht zou komen. Die kiezers zullen gemengde gevoelens hebben overgehouden aan de uitkomst van het snelle formatieproces.

Toch lijkt de huidige combinatie de minst slechte van alle denkbare combinaties te zijn. Deze beoordeling volgt vooral uit de overweging dat – gegeven de partijpolitieke verbrokkeling in de beide Kamers van de Staten-Generaal – bij deze constellatie slechts twee partijen nodig zijn voor een kabinet dat in de Tweede Kamer het vertrouwen geniet van een parlementaire meerderheid (81 zetels). Hierdoor *kan* het kabinet in de jaren 2013-2017 slagvaardiger opereren. Of het daartoe ook in staat zal blijken te zijn, laat zich lastiger voorspellen dan twee jaar geleden het echec van de gedoogconstructie. De daadkracht van het kabinet-Rutte II hangt onder andere af van de mate waarin de Eerste Kamer – waar VVD en PvdA niet over een meerderheid beschikken – de komende jaren een te betreuren verdere metamorfose zou ondergaan van '*chambre de réflexion*' naar een gepolitiseerd gremium.

## 2 Overlevingskansen kabinet-Rutte II

Volgens de eerste begrotingsregel van het nieuwe kabinet zijn de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid leidend. Anders dan in 2010, hebben de regeringspartijen dit keer geen voorbehoud gemaakt inzake aard en omvang van eventueel noodzakelijke verdere ombuigingen<sup>3</sup> en lastenverzwaringen.<sup>4</sup> Ook op heel moeilijke momenten zullen VVD en PvdA elkaar in de nabije toekomst allicht weten te vinden, omdat zij moeten vrezen voor een electorale afstraffing, mocht het tot vervroegde verkiezingen komen. Veel kiezers die op strategische gronden kozen voor VVD dan wel PvdA zullen uit teleurstelling de volgende keer kiezen voor de meer radicale PVV respectievelijk Socialistische Partij. Daarenboven bevat het ingezette begrotingsbeleid voor het electoraat bitter weinig zoet, terwijl de verhoopde verbetering van het begrotingssaldo en van de algemene economische situatie vermoedelijk nog geruime tijd op zich laten wachten. Ook dat maakt het uitschrijven van vervroegde verkiezingen voor de beide coalitiepartijen tot een riskant avontuur. De overlevingskansen en beleidssuccessen van een kabinet hangen tevens af van de personele verhoudingen tussen de bewindslieden. Die lijken voorsnog goed tot uitstekend te zijn.

Het grootste gevaar dat – afgaande op hun verkiezingsprogramma's – VVD en PvdA bedreigt, is een opstand van de eigen achterban, die zich niet langer voldoende herkent in het gevoerde kabinetsbeleid. Vooral de VVD had het in de eerste maanden na de kabinetsformatie in dit opzicht moeilijk. De liberale aanhang voelde zich overrompeld door de aangekondigde beperkingen bij de fiscale hypotheekrenteaftrek. Voor die weerstanden bestond objectief gezien weinig reden. De afgelopen tien jaar heeft de VVD herhaaldelijk meegewerkt aan eerdere stappen bij de insnoering van de belastingfaciliteiten voor het eigenwoningbezit. Zo werd in 2001 de renteaftrek beperkt tot een periode van maximaal dertig jaar. En met ingang van 2004 is geen renteaftrek

<sup>3</sup> Extra ombuigingen kunnen nodig zijn bij overschrijdingen van het uitgavenkader en/of wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.

<sup>4</sup> Extra lastenverzwaringen kunnen nodig zijn wanneer de met Brussel gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid zonder nader beleid niet kunnen worden nagekomen.

meer mogelijk, voor zover de aankoop van een woning kan worden gefinancierd met winst die is behaald bij verkoop van de vorige woning.

De nu beklonken stap betreft uitsluitend nieuwe hypotheke, terwijl het percentage waartegen de rente op bestaande hypothecaire leningen kan worden afgetrokken voor belastingbetalers uit de topschijf vanaf 2014 slechts in stapjes van een half procentpunt per jaar wordt teruggebracht tot uiteindelijk het tarief van de derde schijf.<sup>5</sup>

Begrijpelijker was de commotie in VVD-kring over de aanvankelijk aangekondigde wijziging bij de financiering van de Zorgverzekeringswet (Zvw). De nominale, rechtstreeks aan de zorgverzekeraar verschuldigde premie<sup>6</sup> zou met tweederde omlaag gaan, onder gelijktijdige afschaffing van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag. De hogere middengroepen zouden aanzienlijk meer gaan betalen, door de invoering van een inkomensafhankelijke zorgpremie.<sup>7</sup> Afgezien van de maatvoering viel veel voor dit plan te zeggen. Het zou een einde maken aan het rondpompen van 5 mld. euro zorgtoeslag<sup>8</sup> en de bestaande invorderingsproblemen bij de nominale Zvw-premie aanzienlijk verminderen.<sup>9</sup> Voor de liberale aanhang viel het resulterende inkomensplaatje evenwel niet te pruimen. Binnen een paar weken paste het kabinet het regeerakkoord op dit punt aan. De zorgtoeslag blijft en de inkomstenbelasting is verzaamd, zodanig dat de pijn voor de hogere middengroepen wat is verzacht en over een breder inkomensbereik is uitgesmeerd. Al met al zien huishoudens met een bruto jaarinkomen tussen € 20.000 en € 110.000 als gevolg van het bijgestelde regeerakkoord hun marginale druk<sup>10</sup> de eerstkomende jaren met enkele procentpunten toenemen.<sup>11</sup>

De fractieleider van de PvdA heeft aangekondigd dat de grote 'pijnpunten' voor zijn achterban nog moeten komen. De omvangrijke ombuigingen bij de collectieve uitgaven voor sociale bescherming en gezondheidszorg (tabel 2) zijn voorbeelden van zulke issues. Het 'rode kader' zal evenmin blij zijn met een analyse van het Centraal Planbureau die aantoonde dat de VVD het zwaarste stempel heeft weten te drukken op de in het regeerakkoord vervatte maatregelen. In termen van de daarmee gemoeide bedragen wisten de liberalen 77 procent van hun programma te realiseren, de PvdA blijft steken op 41 procent.<sup>12</sup> Daar staat tegenover dat het regeerakkoord bijdraagt aan de verkleining van inkomensverschillen. Het planbureau laat deze nivellering – een paradepaard van links – buiten beschouwing, omdat er geen directe gevolgen voor de begroting zijn.

Toch liggen verdere aanpassingen van bij de formatie gemaakte afspraken, afgedwongen onder druk van de achterban van de coalitiegenoten, wel in de lijn der

<sup>5</sup> In 2013 begint de vierde schijf bij een belastbaar inkomen hoger dan €55.991. Over het meerdere bedraagt het (top)tarief 52 procent. Het tarief van de derde schijf is 42 procent.

<sup>6</sup> De nominale premie voor een volwassen verzekerde bedraagt dit jaar gemiddeld ongeveer €100 per maand.

<sup>7</sup> Deze iazp zou worden geheven vanaf het wettelijk minimumloon tot een inkomen van tweemaal modaal, tegen een tarief van 11,1 procent.

<sup>8</sup> Drievijfde van alle huishoudens ontvangt zorgtoeslag.

<sup>9</sup> De zorgverzekeraars hebben op dit moment problemen met ongeveer driehonderdduizend wanbetalers.

<sup>10</sup> De marginale druk geeft aan welk deel van een stijging van het individuele bruto inkomen *niet* resulteert in een hoger nominaal besteedbaar inkomen, maar wel in hogere af te dragen belastingen en sociale premies, of lagere inkomensvoetstukken, zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag.

<sup>11</sup> Centraal Planbureau (2012a), p. 5.

<sup>12</sup> Suyker (2013), p. 8.

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

### 3 Drie grote operaties

Het in oktober jongstleden aangetreden kabinet trof – zoals in deze situatie gebruikelijk is – een erfenis aan. In de begrotingsboedel zat een Europese afspraak om het begrotingstekort in 2013 terug te brengen tot 3 procent bbp of lager. Maatregelen om deze doelstelling te bereiken waren begrepen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en het *Begrotingsakkoord 2013* (voor de periode tot en met 2015). Tekortreductie is – samen met andere maatregelen – tevens de aangewezen weg om de overheidsfinanciën op afzienbare termijn houdbaar te maken.<sup>13</sup> Dat is het doel waarnaar politieke partijen zonder uitzondering (zeggen te) streven.<sup>14</sup>

Door in meerderheid steun te geven aan het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II vestigt de volksvertegenwoordiging in het najaar van 2012 een record: binnen twee jaar fiatteert de Tweede Kamer een derde grote budgettaire operatie. De bezuinigingen en lastenverzwaringen die onderdeel van deze drie operaties uitmaken tellen samen op tot 39 mld. euro (tabel 1), of 7 procent bbp.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I voorzag al in een pakket tekortverbeterende maatregelen van per saldo 15 mld. euro. Dit bestond voor tweederde deel uit ombuigingen en voor een derde deel uit lastenverzwaringen.<sup>15</sup> In het voorjaar van 2012 komt vast te staan dat dit pakket onvoldoende is om de Europese begrotingsafspraken gestand te doen. De regeringspartijen VVD en CDA weten met gedoogpartner PVV geen overeenstemming over aanvullende maatregelen te bereiken. Daarop dient het kabinet-Rutte I eind april 2012 zijn ontslag in, hoewel dat staatsrechtelijk niet geboden is.

Vervolgens sluit het demissionaire kabinet in ijtempo een akkoord met D66, GroenLinks en de ChristenUnie om het begrotingstekort terug te drukken tot 3 procent bbp of minder. Dit *Begrotingsakkoord 2013* uit mei 2012 omvat een set maatregelen ter grootte van per saldo meer dan 9 mld. euro. Het bestaat voor ongeveer de helft uit lastenverzwaringen.

Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer sluiten VVD en PvdA hun regeerakkoord. Hierin worden sommige maatregelen uit het *Begrotingsakkoord 2013* teruggenomen, zoals de aangekondigde belastingheffing over de reiskostenvergoeding voor werknemers – de 'forensentaks' (1,8 mld. euro). De btw-verhoging met ingang van 1 oktober 2012

<sup>13</sup> De overheidsfinanciën zijn houdbaar wanneer de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart, zonder dat de collectieve lasten omhoog hoeven en zonder dat de overheidsschuld explodeert.

<sup>14</sup> Centraal Planbureau/Bureau voor de Leefomgeving (2012), p. 40.

<sup>15</sup> Het gaat hier om *netto* mutaties. Tegenover bruto ombuigingen staan bepaalde intensiveringen, waardoor de netto ombuigingen per saldo lager zijn. Net zo is de netto lastenverzwaring het saldo van de bruto lastenstijging en diverse lastenverlichtende maatregelen.

(opbrengst 4 mld. euro) wordt echter niet teruggedraaid. Het fundament onder het kabinet-Rutte II voorziet per saldo in nog eens 15 mld. euro aan tekortverbeterende maatregelen, voor tweederde bestaande uit ombuigingen.

Tabel 1. Tekortverbeterende maatregelen (mld. euro)

	Bezuinigingen (netto)	Lastenverzwaring	Totaal
Regeerakkoord kabinet-Rutte I (oktober 2010) <sup>a</sup>	9,9	5,0	14,9
Begrotingsakkoord 2013 (mei 2012) <sup>b</sup>	2,0	7,2	9,2
Regeerakkoord kabinet-Rutte II (oktober 2012) <sup>b</sup>	10,2	4,8	15,0
	-----	-----	-----
Totaal	22,1	17,0	39,1 <sup>c</sup>

a. Bedragen in 2015.

b. Bedragen in 2017.

c. Het veel genoemde bedrag van 46 mld. euro omvat ook 3,2 mld. euro aan maatregelen die het kabinet-Rutte I heeft geërfd van het kabinet-Balkenende IV en 4 mld euro aan maatregelen uit het 'Catshuispakket' die geen doorgang vonden.

Bronnen: De Kam (2011), p. 75; Centraal Planbureau (2012b), 57, 60 en 62; Centraal Planbureau (2012c), p. 6 en 8.

#### 4 Hoofdpijnen regeerakkoord *Bruggen slaan*

Het Centraal Planbureau pleegt de gevolgen van een regeerakkoord voor de overheidsbegroting en de nationale economie af te zetten tegen het meest recente 'basispad' van de in dit verband relevante grootheden. De gevolgen van de afspraken van VVD en PvdA zijn afgezet tegen een geactualiseerd basispad van economie en overheidsfinanciën voor de periode 2013-2017, dat consistent is met de ramingen voor 2012 en 2013 uit de *Macro Economische Verkenning 2013*.<sup>16</sup> De gevolgen van het *Begrotingsakkoord 2013* zijn in de bedoelde ramingen integraal verwerkt.<sup>17</sup>

##### 4.1 Uitgaven

Tabel 2 presenteert een samenvattend overzicht van de uitgavenmutaties. De bedragen in de tabel zijn ex ante, in prijzen van 2012.<sup>18</sup> De middelste kolom geeft de afwijkingen als gevolg van het regeerakkoord, ten opzichte van het basispad zoals weergegeven in de eerste kolom van tabel 2. In 2017 buigt het kabinet per saldo 10¼ mld. euro om. Het gaat hier om de *netto* mutatie, te weten het saldo van bruto ombuigingen van 17,1 mld. euro en hogere collectieve uitgaven (intensiveringen) tot een bedrag van in totaal 6,9 mld. euro.

Netto wordt het meeste omgebogen bij de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg: 5 mld. euro. Het basispad voorziet in een groei van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid met 11 mld. euro. Per saldo nemen zij in prijzen van 2012 tot 2017 dus toch nog met 6 mld. euro toe (volume). De overige kolommen in tabel 2

<sup>16</sup> Centraal Planbureau (2012d).

<sup>17</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 45.

<sup>18</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 27.



kunnen op dezelfde manier worden gelezen. Zo dalen de uitgaven aan het openbaar bestuur op het basispad al met 3¼ mld. euro. Op deze post denkt het kabinet additioneel nog eens 1½ mld. euro te kunnen bezuinigen. Meer acht het Centraal Planbureau technisch niet haalbaar. De einduitkomst is een uitgavenvermindering van bijna 5 mld. euro.

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

*Tabel 2. Uitgavenmutaties, 2013-2017 (mld. euro)*

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

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

#### Collectieve zorguitgaven

In de zorg buigt de coalitie, zoals gezegd, per saldo 5 mld. euro om. De coalitiepartijen versmallen het verzekerde pakket van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) tot onverzekerbare zorg voor gehandicapten en ouderen, die wordt verleend binnen de muren van instellingen. De inkrimping van de AWBZ wordt gerealiseerd door brokstukken uit het verzekerde pakket over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet (2 mld. euro, betreft met name de langdurige geestelijke gezondheidszorg) en naar de gemeenten. Lokale overheden gaan de dienstverlening uitvoeren die is gekoppeld aan de huidige AWBZ-'functies' verzorging, begeleiding en dagbesteding. Deze diensten (10 mld. euro) liggen in het verlengde van huishoudelijke hulp en vergelijkbare assistentie aan thuiswonende personen, waarvoor gemeenten nu al verantwoordelijk zijn op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarbij wordt de functie dagbesteding helemaal geschrapt, terwijl de aanspraken op persoonlijke verzorging worden ingeperkt. Aandacht verdient dat zorg die uit de AWBZ verdwijnt niet langer een recht vormt, dat verzekerden bij de rechter kunnen afdwingen. In het raamwerk van deze stelselwijziging wordt het voor de gemeenten beschikbare budget 'taakstellend' met 1,6 mld. euro verlaagd. Verder verdwijnt de aanspraak op huishoudelijke hulp voor hoge en middeninkomens met ingang van 2015 uit de Wmo (voor nieuwe gevallen al in

2014). Het kabinet veronderstelt dat gemeenten om deze reden toe kunnen met een 1,2 mld. euro lagere bijdrage uit de schatkist. Deze bedragen zijn gemakkelijker op papier gezet, dan gerealiseerd. Het CPB wijst erop dat als gevolg van deze ingrepen bij de AWBZ het beroep op andere vormen van zorg kan toenemen.<sup>19</sup> Onduidelijk blijft, in hoeverre bij de doorrekening van het regeerakkoord met dit 'weglekeffect' rekening is gehouden. Of besparingen in de ingeboekte orde van grootte haalbaar zijn, is zeer de vraag. Zodra de media met schrijnende verhalen komen over de gevolgen van versoeringen in deze sfeer, zullen Kamerleden proberen de uitslaande mediabrand te blussen door water bij de bezuinigingswijn te doen.

Het vereist overigens enig speurwerk om de gevolgen van sommige maatregelen voor uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector te traceren. Zo worden drie afzonderlijke inkomensregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten samengevoegd tot een nieuwe gemeentelijke inkomensvoorziening. Wegens deze post is een bezuiniging van 0,8 mld. euro opgevoerd, maar onder de intensivering wordt een even groot bedrag uitgetrokken voor de nieuwe gemeentelijke inkomensvoorziening. Toch ontlast de operatie de schatkist voor 0,6 mld. euro, omdat als onderdeel van de stroomlijningsoperatie de aftrek voor specifieke zorgkosten in de inkomstenbelasting komt te vervallen. Die informatie is dan weer te vinden in het CPB-overzicht van lastenverzwarende maatregelen (samengevat in tabel 4).

Het kabinet neemt verder een groot voorschot op een onzekere toekomst door ermee te rekenen dat de jaarlijkse volumegroei van de dienstverlening door medisch-specialistische instellingen, geestelijke gezondheidszorg en huisartsen beperkt kan blijven tot 2,5 procent per jaar. Mochten deze zorgpartijen hieraan meewerken, dan becijfert het CPB een uitgavenverlaging in 2017 (ten opzichte van het basispad) van 1,2 mld. euro. In de jaren nul zijn de zorguitgaven explosief toegenomen (tabel 3). De effectiviteit van de beschikbare instrumenten van de overheid om deze trend te keren, in het bijzonder het in 2011 gelanceerde 'macrobeheersingsinstrument', is in de praktijk nog niet getest.<sup>20</sup> Daar komt bij dat het in deze gevallen ook straks nog steeds om verzekerde zorg gaat. Anders gezegd: zorgverzekerden kunnen zorg bij de rechter afdwingen, ook wanneer het budgettaire kader voor de zorguitgaven hierdoor dreigt te worden geschonden.

### Sociale zekerheid

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

<sup>19</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 21.

<sup>20</sup> Dit instrument houdt in dat eventuele budgetoverschrijdingen in een later jaar generiek bij de zorgaanbieders worden afgeroomd. Zie voor enkele implicaties: Canoy *et al.* (2011), p. 98-99.

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

De kinderbijslag voor kinderen van 6 tot en met 17 jaar – voor elke verzorgende ouder even hoog – gaat omlaag naar de lagere bedragen die gelden voor de jongste kinderen. Geraamde opbrengst: 600 mln. euro. Tegelijk gaat het inkomensafhankelijke kindgebonden budget extra omhoog, waarvoor 1 mld. euro is uitgetrokken. De samenloop van deze ingrepen bewerkstelligt dat de steun voor families met kinderen verschuift naar de laagstbetaalden. Dit is maar één onder vele maatregelen die het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist sterker inkomensafhankelijk maken.<sup>21</sup> Het is niet ondenkbaar dat deze beweging van 'universele' naar 'gerichte' programma's ten koste zal gaan van het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat bij de (wat) hogere inkomensgroepen.

#### Openbaar bestuur

De coalitie buigt per saldo 1½ mld. euro om op het openbaar bestuur, waarvan een half miljard via afslanking van het ambtenarenbestand van het Rijk. Provincies en vooral de gemeenten worden aangeslagen voor 1¼ mld. euro. Het CPB tekent aan dat deze bezuinigingen alleen onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing haalbaar zijn en zullen leiden tot minder dienstverlening.<sup>22</sup> Deze waarschuwing is terzake. Het afgelopen jaar is bij de afslanking van het rijksapparaat bijvoorbeeld de nodige vertraging opgelopen, doordat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot nu toe met de ambtenarenbonden geen overeenstemming weet te bereiken over de afvloeiingsmodaliteiten.

De vermindering van het aantal gemeenten staat te boek voor een bezuiniging van 200 mln. euro. Er is evenwel geen empirisch bewijs dat recente herindelingen van gemeenten tot besparingen hebben geleid. Integendeel, op middellange termijn leidt herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere tarieven van de lokale belastingen. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten, wanneer gemeenten worden opgeschaald.<sup>23</sup>

#### Uitgavenmix

De samenstelling van de overheidsuitgaven verandert bij integrale uitvoering van het akkoord *Bruggen slaan* substantieel (tabel 3). Voor haar klassieke taken – het openbaar bestuur, de binnenlandse veiligheid, defensie en infrastructuur – geeft de overheid al decennialang 15 tot 16 procent bbp uit. Het hiervoor beschikbare budget krimpt in de periode 2013-2017 met meer dan 2 procent bbp. De in de loop van de jaren nul al ingezette daling van de uitgaven voor het openbaar bestuur versnelt aanzienlijk. De lichte stijging van de uitgaven voor de binnenlandse veiligheid uit de jaren nul gaat in

<sup>21</sup> Als ander voorbeeld is hierboven genoemd dat de toegang tot gesubsidieerde huishoudelijke hulp voor de midden- en de hogere inkomensgroepen straks is afgegrensd.

<sup>22</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 7.

<sup>23</sup> Allers en De Kam (2010), p. 200.

deze kabinetsperiode weer teniet. Het gemarginaliseerde defensiebudget wordt de komende jaren verder uitgeperst. De vraag komt op hoe lang Nederland 'te land, ter zee en in de lucht' nog een geloofwaardige inspanning kan leveren. De overheidsuitgaven voor de infrastructuur brokkelen verder af.

De sterke expansie van de collectieve sector sinds het midden van de jaren vijftig van de vorige eeuw wordt verklaard door het toegenomen belang van de overdrachten. Het betreft niet alleen uitkeringen via het stelsel van sociale zekerheid. De collectief gefinancierde gezondheidszorg en de onderwijsuitgaven gelden eveneens als overdrachten (aan gezinnen) – nu niet in geld, maar in natura. In de jaren nul stijgt het beslag van de sociale uitgaven merkbaar, vooral door de vergrijzing en het in 2006 ingevoerde zorgstelsel.<sup>24</sup> Ook het 'noemereffect' speelde een rol: de sterk tegenvallende bbp-groei stuwde de quote op.

De sterke toename van het aantal AOW'ers en de groei van het aantal mensen in de WW en de bijstand stuwen de sociale uitgaven in de loop van de kabinetsperiode verder op. Daar staan bezuinigingen tegenover door verlaging van uitkeringsbedragen en als gevolg van een 'samenstellingseffect': relatief hoge uitkeringen (zoals de WW en de subsidie voor de sociale werkvoorziening) worden in toenemende mate vervangen door relatief lage uitkeringen (zoals bijstand).<sup>25</sup>

Tabel 3. Samenstelling overheidsuitgaven (procenten bbp)

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

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

<sup>24</sup> De inkomensafhankelijke zorgtoeslag biedt huishoudens met lagere inkomens gedeeltelijk compensatie voor de aan de zorgverzekeraar verschuldigde nominale premie.

<sup>25</sup> Centraal Planbureau (2012e), p. 8.

De zorguitgaven zijn in de jaren nul geëxplodeerd. Wanneer het kabinet in zijn opzet slaagt, zullen zij in de periode 2013-2017 voor het eerst sinds lange tijd weer min of meer in de pas lopen met de groei van het bbp. Onzeker is echter of alle voornemens kunnen worden uitgevoerd; zie hierboven. Omdat het aandeel van de onderwijsuitgaven tamelijk stabiel is, kan het groeiende aandeel van de overdrachten in de totale overheidsuitgaven volledig op het conto van zorg en sociale zekerheid worden geschreven.<sup>26</sup>

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

#### 4.2 Ontvangsten

Op het basispad nemen de collectieve lasten toe met 14½ mld. euro.<sup>27</sup> Dat de ontvangsten van de schatkist stijgen ligt, gezien eerdere besluiten om de lasten te verzwaren en de groei van het bruto binnenlands product, nogal voor de hand. De progressiefactor toont het verband tussen de ontwikkeling van de belastingopbrengst, geschoond voor de effecten van beleid, ten opzichte van de groei van het nominale bbp. In deze term verwijst 'progressie' naar het vroeger vanzelfsprekende verband tussen beide grootheden. Nam het bbp nominaal met 1 procent toe, dan stegen de belastingontvangsten in de jaren 1960-1994 bij ongewijzigde fiscale wetgeving 'endogeen' met gemiddeld 1,15 procent.<sup>28</sup> De Studiegroep Begrotingsruimte rapporteert een omslag: de endogene toename van de belastingopbrengst blijft al twintig jaar structureel achter bij de groei van het nominale bbp.<sup>29</sup> Inmiddels kan de progressiefactor dus beter worden omgedoopt tot degressiefactor.

Het basispad voor de jaren 2013-2017 impliceert een waarde voor de progressiefactor van 0,8. Dit is dus de resultante van de geraamde groei van het nominale bbp en de daarbij geraamde endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. De nominale groei van het bbp valt uiteen in prijsstijging en volumegroei. De volumegroei bedraagt op het basispad gemiddeld 1,5 procent per jaar. Zou de jaarlijkse economische groei lager uitkomen dan de door het CPB veronderstelde 1,5 procent, dan valt een nog lagere progressiefactor niet uit te sluiten. Voor de magere jaren 2011-2013 valt uit de *Miljoenennota 2013* namelijk een extreem lage waarde van de progressiefactor af te leiden, van achtereenvolgens 0,09, 0,33 en 0,48. Mogelijk overschat het CPB dus de groei van de belastingontvangsten.<sup>30</sup>

De coalitie verzwart de collectieve lasten in 2017 met bijna 5 mld. euro ten opzichte van het basispad (tabel 4). De lastenverzwaring is groter voor gezinnen (3,2 mld.) dan voor bedrijven (1,6 mld. euro).

Bij de lastenverlichtende maatregelen valt de verhoging van de arbeidskorting op. Zij is enerzijds bedoeld om het aanvaarden van betaald werk financieel aantrekkelijker te maken: hierdoor daalt de *replacement rate*. De maatregel is anderzijds een hoeksteen in

<sup>26</sup> Het aandeel van de overdrachtsuitgaven groeit van 50 procent (2002) tot 61 procent (2017) van de totale overheidsuitgaven.

<sup>27</sup> Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten; zie: Tweede Kamer (2012-2013b), p. 59.

<sup>28</sup> Caminada (1996), p. 179.

<sup>29</sup> Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17.

<sup>30</sup> De Kam (2012), p. 565. Merk op dat het CPB na de verwerking van het regeerakkoord uitkomt op een progressiefactor van 0,7 (Centraal Planbureau, 2012e, p. 6).

de nivellerende verbouwing van de inkomensheffing,<sup>31</sup> omdat de arbeidskorting wordt afgebouwd naar nul voor de hogere inkomens.<sup>32</sup>

Het niet belasten van de reiskostenvergoeding telt als een lastenverlichting, omdat invoering van de 'forensentaks' bij het basispad hoort. De raming van de meeropbrengst van de belastingen als gevolg van de limitering van de aftrek van pensioenpremies tot een pensioengevend salaris van € 100.000 bij een opbouwpercentage voor pensioenrechten van ten hoogste 1,75 per jaar is met aanzienlijke onzekerheden omgeven, omdat onduidelijk is hoe besturen van pensioenfondsen zullen reageren.<sup>33</sup> Wanneer de 'ruimte' die hierdoor ontstaat wordt gebruikt om de pensioenregeling in andere opzichten op te tuigen, zal de belastingopbrengst minder toenemen dan nu is geraamd.

De voorgenomen verhoging van de verhuurderheffing (haar invoering met een lager tarief was al begrepen in het *Begrotingsakkoord 2013*) is problematisch. Langs deze weg wil het kabinet de extra huuroopbrengst afromen die woningcorporaties kunnen boeken door de op stapel gezette verruiming van het huurbeleid. De corporaties hebben het financieel echter zwaar, onder andere omdat zij moeten meebetalen aan de redding van Vestia, dat is bezweken aan speculaties met derivaten. De heffing bedreigt daarmee de nieuwbouw van woningen. De Eerste Kamer heeft op 18 december 2012 besloten om de stemming over dit wetsontwerp aan te houden. De minister heeft toegezegd met een 'novelle' te komen, waarvan de precieze inhoud nog niet bekend is.<sup>34</sup> Deze ontwikkeling illustreert fraai hoe de Eerste Kamer de dadendrang van het kabinet kan ontkrachten, een aspect dat aan het slot van onderdeel 1 is gememoreerd.

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

*Tabel 4. Voornaamste lastenmutaties in 2017 (ex ante, mld. euro)*

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

Centraal Planbureau (2012c), p. 41.

<sup>31</sup> De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting plus de premies voor de volksverzekeringen.

<sup>32</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 43.

<sup>33</sup> Centraal Planbureau (2012c), p. 9.

<sup>34</sup> Zie Bruijsten en Antonius (2013) voor een kritische bespreking van de voorgestelde wettelijke regeling.

#### 4.3 Begrotingssaldo

Nederland heeft zich bij de in Europees verband gemaakte begrotingsafspraken gecommitteerd aan het verminderen van het feitelijke begrotingstekort in 2013 tot 3 procent bbp of lager. Het feitelijke tekort op de begroting staat onder invloed van de conjunctuurbeweging. Na correctie voor de invloed van schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid resteert het structurele tekort op de begroting. Ligt het feitelijke tekort eenmaal beneden 3 procent bbp, dan dient het structurele begrotingssaldo – opnieuw volgens in Brussel gemaakte afspraken – jaarlijks met ten minste een half procent bbp te verbeteren. In economisch goede tijden wordt een grotere inspanning verwacht. In economisch slechte tijden kan de inspanning geringer zijn dan een half procent bbp. De verbeteringen moeten op middellange termijn uitmonden in een situatie waarin de begroting structureel blijvend min of meer in evenwicht is, dan wel een overschot toont – het *Medium Term Objective*.

Het Centraal Planbureau heeft een raming gemaakt hoe het feitelijke en het structurele begrotingssaldo zich ontwikkelen wanneer het *Begrotingsakkoord 2013* en het regeerakkoord *Bruggen slaan* integraal worden uitgevoerd, zonder dat zich economische tegenvallers voordoen (tabel 5). Het blijkt dat Nederland – afgaande op deze projectie – na 2015 het doel voor het structurele tekort gaat missen.<sup>35</sup> In dat geval treedt een Europees correctiemechanisme in werking. De hoofdlijnen van de daarbij te volgen procedures zijn vastgelegd in het Verdrag inzake Stabiliteit, Bestuur en Coördinatie in de Economische en Monetaire Unie. In Brussel loopt op dit moment nog intensief ambtelijk en politiek overleg hoe lidstaten de gemaakte afspraken over het halen van het *Medium Term Objective* concreet moeten interpreteren.

Tabel 5. Begrotingssaldi (procenten bbp).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Feitelijk begrotingstekort	-4,5	-3,7	-2,6	-2,6	-1,9	-1,9	-1,6
Structureel begrotingstekort	-3,5	-2,1	-1,2	-1,4	-0,7	-1,2	-1,4

Bron: Centraal Planbureau (2012c), p. 12.

De op dit moment meest recente raming van de economische vooruitzichten duidt op een toename van het feitelijke begrotingstekort in 2013 tot 3,3 procent bbp.<sup>36</sup> Daarbij is echter nog geen rekening gehouden met een eenmalige meevaller van 3,8 mld. euro (0,6 procent bbp) dankzij de veiling van telecomfrequenties met een looptijd van zeventien jaar, die hoogstwaarschijnlijk geheel ten gunste van 2013 wordt geboekt.

<sup>35</sup> Bij de Brusselse EC-methode is de conjuncturele component van het tekort op middellange termijn altijd ongeveer nul. Volgens het Centraal Planbureau bevat het tekort in 2017 echter nog steeds een (aanzienlijke) conjuncturele component. Bij de CPB-methode is het structurele tekort in 2017 vermoedelijk dus lager dan 0,5 procent bbp, waarmee aan deze Europese begrotingsafpraak zou zijn voldaan. Zeker is dit niet: het CPB publiceert niet langer een structureel tekort op basis van de eigen methode.

<sup>36</sup> Centraal Planbureau (2012f), p. 12.

## 5 Een dubbele hypotheek

Op het in de stukken gepresenteerde begrotingsbeeld en de financiële onderbouwing van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II rust een dubbele hypotheek. Ten eerste moeten alle voornemens in Den Haag nog tot achter de komma in daden worden omgezet. Dat is geen sinecure, door het te verwachten verzet dat een deel van de nu aangekondigde maatregelen oproept, zowel in de samenleving als bij de achterban van VVD en PvdA. De levensvatbaarheid van sommige tekortverbeterende maatregelen lijkt kwetsief, met de voorgestelde verhuurderheffing als treffend voorbeeld. Vervolgens mogen zich bij de uitvoering van de rijksbegroting de komende jaren geen tegenvallers voordoen, in de vorm van overschrijdingen bij de uitgaven en substantieel lagere belastingontvangsten. De kans op zulke tegenvallers is aanwezig, omdat het kabinet-Rutte II zijn bezuinigingspijlen vooral op de zorguitgaven richt. De ervaring leert dat voorgenomen besparingsmaatregelen in deze sfeer niet eenvoudig zijn te realiseren.

Ten tweede bestaat de kans dat het Centraal Planbureau bij de doorrekening van de gevolgen van het regeerakkoord de endogene stijging van de belastingontvangsten toch nog heeft overschat en de uitverdieneffecten van het overheidsbeleid heeft onderschat.<sup>37</sup>

De economische groei – rekening houdend met het effect van de maatregelen uit het regeerakkoord voor de periode 2013-2017 – raamt het planbureau op gemiddeld 1¼ procent per jaar. Na het krimpjaar 2013 moet de groei duidelijk herstellen, anders dreigen aanvullende bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig te zijn. Tenzij beleidsmakers ervoor zouden kiezen zulke ingrepen voorlopig welbewust achterwege te laten, om zodoende de kansen op economisch herstel te vergroten. Die laatste beleidslijn verdient mijns inziens de voorkeur.

### Flip de Kam

\* Honorair hoogleraar Economie van de publieke sector bij de Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank Jan Donders voor zijn waardevolle commentaar op een conceptversie van dit artikel.

### Literatuur

Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 185-207.

Bruijsten, C., en A.J.F. Antonius (2013), Het wetsvoorstel Wet verhuurderheffing wacht op een novelle, *Weekblad fiscaal recht*, 142(6984), 70-79.

Caminada, Koen (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam, Thesis Publishers.

---

<sup>37</sup> Zie Stegeman en Kamalodin (2013) over de mogelijke onderschatting van te verwachten negatieve effecten van het begrotingsbeleid. Zij wijzen op de mogelijkheid dat de gevolgen van de kredietcrisis, beperkte monetaire beleidsruimte en gelijktijdige bezuinigingen bij veel van onze belangrijkste handelspartners onvoldoende zijn verdisconteerd in de begrotingsmultiplier.



- Canoy, M.F.M., A.G.M. ten Have, W.J. Oortwijn, en M.C.J. Romme (2011), *Zorgkosten onder controle?*, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 85-102.
- Centraal Planbureau (2012a), *Effecten van het Regeerakkoord voor de marginale druk*, CPB Notitie 10 december, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau (2012b), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/1, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2012c), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie 12 november, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau (2012d), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2012e), *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord)*, CPB Notitie 29 november, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau (2012f), *Decemberraming 2012. Economische vooruitzichten 2013*, CPB Policy Brief 2012/07, Den Haag, CPB.
- Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Keuzes in kaart 2013-2017*, Den Haag, CPB.
- Kam, C.A. de (2011), *Waar we heen gaan. Wilders zal wel zien. Het financieel kader bij het regeerakkoord en het gedoogakkoord*, in: Paul de Bijl et al. (redactie), *Jaarboek 2011. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 67-82.
- Kam, C.A. de (2012), *Procyclusch beleid remt economisch herstel*, *Economisch Statistische Berichten*, (4644), 562-565.
- Suyker, Wim (2013), *Hoe sterk is de samenhang tussen regeerakkoord en de doorgerokende verkiezingsprogramma's?*, CPB Achtergronddocument, Den Haag, CPB.
- Stegeman, Hans, en Shahin Kamalodin (2013), *Meer doen door minder*, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4651), 24-27.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15.
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 1.

## Bruggen slaan: goede stappen en (vooral nog) gemiste kansen

L. Hoogduin\*

### Samenvatting

Dit artikel bespreekt het economisch beleid uit het Regeerakkoord vanuit de vijf belangrijkste problemen waar ons land mee kampt. Het Regeerakkoord biedt een aantal goede aanzetten voor het oplossen hiervan. Maar er zijn ook kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Het beleid is te weinig samenhangend. In de uitvoering ervan is te weinig coördinatie voorzien. Een aantal zwakke punten uit het Regeerakkoord is te repareren. Zo zou de minister van Economische Zaken de coördinatie van het economisch beleid moeten krijgen.

Trefwoorden: Regeerakkoord, Kabinet Rutte-2.

### 1 Inleiding

Onlangs is het kabinet Rutte-Asscher van start gegaan op basis van het Regeerakkoord *Bruggen slaan*<sup>1</sup>. Dit artikel geeft een analyse op hoofdlijnen van dit Regeerakkoord (RA). De nadruk ligt daarbij vooral op de financieel-economische aspecten ervan. Vóór de sterke en zwakke punten van het RA te bespreken, wordt ingegaan op de (economische) problemen waar het nieuwe kabinet een antwoord op moet geven. Dat vormt de toetssteen voor het RA. Er wordt afgesloten met een conclusie.

### 2 De economische beleidsopgave voor Nederland

Nederland staat de komende jaren voor een aantal ingrijpende beleidsopgaven. Ik zie in willekeurige volgorde vijf hoofddoelen voor het economische beleid tijdens de komende kabinetsperiode.

1. *Bijdragen aan bufferherstel op meerdere plaatsen in de Nederlandse economie.* In dit verband moeten de Nederlandse overheidsfinanciën met inachtneming van de Europese regels op orde worden gebracht. De bufferpositie van gezinnen laat een gemengd beeld zien. Er is een belangrijke groep van vooral jonge gezinnen, die recent een huis hebben gekocht, waarvoor bufferherstel aan de orde is, maar het geldt niet over de gehele linie. Naar raming bijna een kwart van de Nederlandse hypotheek is inmiddels hoger dan de waarde van het onderpand. De bedrijvensector als geheel staat er relatief goed voor, maar ook hier is het beeld gemengd.
2. *Bijdragen aan een correctie van de kwetsbare financiële en economische structuur van Nederland.* Onze economie heeft een paradoxale en kwetsbare structuur. De paradox is dat wij een hoog en ook nog oplopend overschot op de lopende rekening van onze betalingsbalans combineren met afhankelijkheid van buitenlandse financiering van de overheid en de banken. Een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans betekent per definitie dat wij een spaaroverschot hebben dat in het buitenland wordt belegd. Het paradoxale is dat de sectoren buiten overheid en banken (vooral pensioenfondsen en verzekeraars) per saldo meer in het buitenland beleggen dan het spaarsaldo groot is. De banken beschikken daardoor over

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, verslagjaar 2012-2013, 33410, nr. 15, Bijlage *Bruggen Slaan*.

onvoldoende middelen uit eigen land om hun binnenlandse kredietverlening te financieren. Die middelen moeten dus uit het buitenland komen. Dit wordt wel de *funding gap* van het bankwezen genoemd. Ook de dekking van het Nederlandse begrotingstekort komt maar voor een klein deel uit binnenlandse besparingen. De paradox is dat een land dat relatief veel spaart, voor de financiering van belangrijke binnenlandse activiteiten afhankelijk is van het buitenland. Die afhankelijkheid is een kwetsbaarheid, omdat ze een relatief hoog *systeemrisico* inhoudt. Buitenlandse financiers zullen in vergelijking met binnenlandse financiers eerder geneigd zijn zich terug te trekken bij onzekerheden over de Nederlandse economie, overheidsfinanciën, huizenmarkt, enzovoort en bij problemen in hun thuismarkt. Hierdoor is het risico van financiële instabiliteit en onrust groter voor de Nederlandse economie dan wanneer we onze activiteiten voor een groter deel met binnenlandse besparingen zouden financieren. Sinds de financiële crisis van 2008 weten we maar al te goed dat dit een risico voor de Nederlandse belastingbetaler en dus een collectief risico is. Door het bestaan van de *funding gap* betalen Nederlandse banken een relatief hoge rente over de middelen die zij aantrekken. Die berekenen ze vervolgens door in bijvoorbeeld de hypotheekrente. Het *systeemrisico* zou moeten worden teruggebracht, vooral door het beheersen van de *funding gap*. Dit draagt tegelijkertijd bij aan het verlagen van de *funding kosten* van het Nederlandse bankwezen. Dat kan vervolgens de rente op Nederlandse hypotheeklen drukken en herstel van de huizenmarkt bevorderen.

3. *Een aantal instituties/markten is urgent toe aan modernisering.* Er zijn de afgelopen decennia tal van veranderingen opgetreden en er zullen de komende decennia tal van veranderingen optreden, die de houdbaarheid van Nederlandse instituties/markten ondergraven hebben en verder zullen ondergraven. Tegelijkertijd is er al geruime tijd onvoldoende vermogen om onvermijdelijke en wenselijke aanpassingen door te voeren. Het Nederlandse poldermodel, dat er traditioneel voor zorgde dat uiteindelijk nodige en soms pijnlijke aanpassingen werden doorgevoerd, functioneerde niet meer. Deze institutie moet worden gerevitaliseerd of er moet iets anders voor in de plaats komen. Tegelijkertijd is daar het probleem van het gefragmenteerde en instabiele politieke landschap. Naast ons bestuursmodel (poldermodel en politieke landschap), zitten de problemen in de woningmarkt, de pensioenen, de zorg en de arbeidsmarkt voor ouderen. Die instituties/markten moeten worden afgestemd op het gegeven van de steeds hogere levensverwachting, de daarmee samenhangende vergrijzing, individualisering, het toegenomen aantal baanwisselingen, de opkomst van ZZP-ers, voortgaande nieuwe mogelijkheden in de zorg en open grenzen. Te rooskleurige verwachtingen over de hoogte van het pensioen, de waardeontwikkeling van het eigen huis, de pensioenleeftijd, enz. moeten worden verlaten, zonder dat dit tot somberheid over de toekomst zou hoeven leiden.
4. *Er moet perspectief op duurzame groei (van de welvaart) worden geboden.* In het algemeen gesproken is het vertrouwen in de toekomst laag. Dit kan een zich zelf waarmakende houding worden. Het economisch beleid heeft geen simpele betrouwbare knoppen voor vertrouwensherstel. Wat de situatie verder ingewikkeld maakt, is dat voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën de komende kabinetsperiode niet aan bezuinigingen en/of lastenverzwaringen valt te ontkomen. Dat gaat gepaard met een tijdelijk negatief effect op de bestedingen en daarmee de

economische groei. Hoe groot die effecten precies zijn, is onzeker. Maar het is plausibel dat ze in de huidige omstandigheden met een rente die vermoedelijk niet veel verder omlaag kan en met balansproblemen in belangrijke delen van de economie, groter zijn dan in normale omstandigheden en wellicht ook groter dan bijvoorbeeld in de modellen van het CPB en DNB ligt besloten.<sup>2</sup> Het kabinetsbeleid moet daarom realistisch zijn en mag niet worden gebaseerd op de verwachting dat in de komende kabinetsperiode een hogere groei kan worden bereikt dan gemiddeld 1-1,5%, zelfs als een aantal zaken wordt gedaan en gelaten om groeiperspectief te bieden. Het is vermoedelijk een illusie aan te nemen dat het herstel van een financiële crisis van de omvang welke wij hebben mee gemaakt, zonder pijn kan plaats vinden.<sup>3</sup> Er kan via een aantal maatregelen wel een basis worden gelegd voor snel en duurzaam groeiherstel nadat buffers voor een belangrijk deel zijn hersteld. En wie weet komt het sneller. Er is namelijk geen fundamentele reden voor pessimisme over de mogelijkheden voor duurzame welvaarts groei op de wat langere termijn. Ingrediënten voor het bieden van groeiperspectief zijn: voorspelbaar overheidsbeleid, duidelijkheid bieden over inhoud en omvang van de hiervoor genoemde modernisering en over een zo lang mogelijke periode, bevorderen van, en een positieve houding ten opzichte van ondernemerschap en risico durven nemen. Hierbij hoort nadrukkelijk ook een houding ten opzichte van de financiële sector die de noodzakelijke opbouw van buffers weet te realiseren zonder de ruimte voor kredietverlening al te zeer te beperken. Het is ook van belang een positievere houding in de samenleving te bewerkstelligen ten opzichte van de financiële sector, die immers onmisbaar is voor het financieren van de groei. Een te sterke nadruk op het vermijden van risico's kan gemakkelijk contraproductief zijn. De groei zal voor het grootste deel door de particuliere sector tot stand worden gebracht. De overheid kan slechts voorwaarden scheppen en faciliteren. Het laatste bijvoorbeeld op het gebied van het verder mogelijk maken van export naar landen buiten de Europese Unie. Want daar kan de komende decennia relatief sterke groei worden verwacht. Hetzelfde geldt voor de periferie van het eurogebied als hervormingen worden doorgevoerd en op termijn hun vruchten beginnen af te werpen. Maar vooral op het terrein van de verduurzaming en de zorg kan ze ook directer groeiperspectief bieden. Wat betreft de verduurzaming zou de overheid leidend moeten zijn in het tot stand brengen van een nationaal langjarig en zo breed mogelijk (ook politiek) gedragen akkoord voor het verminderen van het aandeel fossiele brandstoffen in ons energiegebruik en energiebesparing. Ze zou ook bereid moeten zijn daar zelf een bijdrage aan te leveren via het garanderen van duidelijkheid over doelen en regelgeving op dit termijn, investeringen (bijvoorbeeld uitvoering van het plan Veerman om overstromingsrisico's in de toekomst te voorkomen), en verlening van subsidies en garanties voor met name lange-termijn-kredietverlening. De

---

<sup>2</sup> Zie voor een recente empirische studie met deze conclusie: Olivier Blanchard and Daniel Leigh (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper 13/1, International Monetary Fund. Voor Nederland betogen Hans Stegeman en Shahin Kamalodin dat de multiplier in Nederland groter is dan in de CPB ramingen voor het RA is verondersteld. Hans Stegeman en Shahin Kamalodin (2013), Meer doen door minder, *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 98 (4651), blz. 10-12.

<sup>3</sup> De inmiddels klassieke verwijzing voor deze stelling is Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff (2010), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton.

- verwachting is dat lange-termijn-financiering de komende jaren moeilijk zal zijn. Bij het herinrichten van de financiële sector moet dit een belangrijk aandachtspunt zijn.
5. *Bijdragen aan een solide oplossing van de eurocrisis.* Dit kan Nederland natuurlijk niet alleen en zijn invloed is beperkt. Toch is het belangrijk in de Europese discussies een opstelling te kiezen die uitgaat van het feit dat het oplossen van de eurocrisis niet alleen een Europees, maar ook een nationaal belang is. Veel van onze export gaat naar andere Europese landen. Als die landen in recessie verkeren is dat ook slecht voor ons. Door de crisis is de facto niet langer voldaan aan de eisen die nodig zijn voor het voeren van een monetair beleid door de ECB. Daar kan Nederland ook nadeel van gaan ondervinden. De eurocrisis en de manier waarop door de Europese overheden daarop is gereageerd heeft ook de gezondheid van het financiële stelsel in het gehele eurogebied in het geding gebracht. Een stabiel financieel systeem in het hele eurogebied is natuurlijk een Europees belang, maar zeker ook in het Nederlandse belang. Te veel wordt in discussies over de eurocrisis een verschil gemaakt tussen het nationale en Europese belang. Die liggen namelijk voor een belangrijk deel in elkaars verlengde. Het kabinet moet erkennen dat een solide oplossing van de eurocrisis niet kan zonder dat ook Nederland kosten maakt en risico's loopt. Maar er is geen goedkoper en beter alternatief dan doorgaan met de euro. Het betekent ook bereidheid tot verdere overdracht van sommige bevoegdheden aan Europa zonder dat het tot een federaal Europa hoeft te leiden.

De problemen waar de Nederlandse economie voor staat zijn urgent. Vooral de nodige modernisering en zijn te lang op hun beloop gelaten. Ze zijn ook groot en kunnen niet pijnloos worden opgelost. Daarom is een zo breed mogelijk draagvlak voor de aanpak ervan wenselijk, waar het kan ook in de vorm van nationale langjarige akkoorden met brede politieke steun (ook zo veel mogelijk van de oppositie) en in de maatschappij. Het is van belang dat de Nederlandse politiek en het Nederlandse debat minder dan in het recente verleden is gericht op wat de verschillende partijen en groepen scheidt, en meer op zoek te gaan naar wat hun bindt. De vijf bovengenoemde problemen hangen met elkaar samen en er zijn ook afruilen in het geding. Dat is eigen aan economisch beleid, maar misschien nu meer dan "normaal" het geval is. Het vraagt om een integrale formulering, coördinatie en uitvoering van het economisch beleid door het kabinet.

Hoe moeten we tegen deze achtergrond het RA beoordelen? Ik ga eerst in op een aantal positieve punten in het RA en plaats daarna een aantal kritische kanttekeningen.

### **3 Positieve punten**

1. Het RA is snel na de verkiezingen tot stand gekomen tussen partijen met heel uiteenlopende opvattingen. Dat doet recht aan de urgentie van het aanpakken van de Nederlandse economische problemen.
2. Het nieuwe kabinet durft een aantal hervormingen door te voeren, op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in de zorg en in het bestuur. Daar heeft het te lang aan ontbroken.
3. Het RA is expliciet over de doelen die het kabinet nastreeft: de schatkist op orde brengen, eerlijk delen en werken aan duurzame groei. Het is goed dat het op orde brengen van de overheidsfinanciën als cruciaal wordt gezien en dat wordt aangegeven dat dit binnen de Europese regels moet passen. Dit is, zoals boven

gesteld, één van de problemen die tot een oplossing moeten worden gebracht. Ook is het goed dat wordt vastgehouden aan het structureel begrotingsbeleid en dat de begrotingsregels onderdeel zijn van het RA. De inhoud van de begrotingsregels sluit nauw aan bij de sinds de invoering van de Zalmnorm gegroeide praktijk, waarbij er wel voortdurend wijzigingen zijn, maar de hoofdlijn vaststaat.

4. Het is verstandig dat het werken aan duurzame groei één van de pijlers in het RA is. Een balans vinden tussen het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het bieden van groeiperspectief is waarschijnlijk de moeilijkste afruil waar het economisch beleid een weg in moet vinden.
5. Het RA spreekt zich uit voor de vorming van een Bankenunie in Europa. Dit is een essentieel onderdeel voor het solide oplossen van de eurocrisis en het in de toekomst voorkomen van nieuwe crises zoals die we nu doormaken.

#### 4 Kritische kanttekeningen

1. De inhoud van het RA is tussen PvdA en VVD tot stand gekomen door elkaar over en weer punten te gunnen uit elkaars partijprogramma. De zogenoemde "positieve uitruil". Het voordeel daarvan is dat de patstelling kan worden doorbroken die in vorige kabinetten ontstond door dossiers waarover meningsverschil ontstond onaangeroerd te laten ("negatieve uitruil"). Het nadeel van de gekozen aanpak is dat gemakkelijk een *onsamenhangend beleid* ontstaat, waaraan *geen gezamenlijke visie* ten grondslag ligt. Het is ook onduidelijk hoe het kabinet gaat reageren op altijd optredende nieuwe vragen tijdens de rit: wanneer wordt de PvdA invalshoek gekozen en wanneer die van de VVD of gaat er tijdens de rit anders worden beslist dan bij het schrijven van het RA? Het is beter eerst overeenstemming te zoeken over de belangrijkste problemen die de komende kabinetsperiode spelen en dan vervolgens doelstellingen voor de aanpak ervan te formuleren waarbij de sterke samenhang tussen de belangrijkste problemen van dit moment tot zijn recht komt en dus ook het afruilen dat aan de orde is, bijvoorbeeld tussen bufferherstel en het bieden van groeiperspectief. Het zou goed zijn als de minister van EZ tijdens de uitvoering van het RA een coördinerende rol zou krijgen met betrekking tot het economisch beleid.<sup>4</sup>
2. In het RA staat dat wat betreft de omvang van de ombuigingen het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is overgenomen<sup>5</sup>. Dit is onjuist. De grootst mogelijke meerderheid van de studiegroep heeft aanbevolen 20 miljard euro om te buigen. Het RA kiest voor 16 miljard euro. Dat sluit beter aan bij het minderheidsstandpunt van de directeur van het CPB in het rapport van de Studiegroep(voetnoot 32). Het was meer solide geweest voor 20 miljard euro aan maatregelen te kiezen. Dan zou ook overtuigender kunnen worden voldaan aan de Europese begrotingsregels en zouden de automatische stabilisatoren tijdens de kabinetsperiode probleemloos kunnen werken. Een discussie over eventueel nieuwe ombuigingen tijdens de kabinetsperiode als de groei mocht tegenvallen, is dan niet nodig<sup>6</sup>. Ook is er niet

<sup>4</sup> Zie ook: Lex Hoogduin (2011), Het Nederlandse economische beleid in de komende jaren, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2011, blz. 13-46.

<sup>5</sup> *Stabiliteit en Vertrouwen* (2012), Veertiende Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

<sup>6</sup> Nu eenmaal voor 16 miljard bezuinigingen is gekozen, is het verstandig hier aan vast te houden en indien nodig de automatische stabilisatoren te laten werken. Dit veronderstelt wel dat het RA in het voorjaar het groene licht van de Europese Commissie krijgt.

voor gekozen de ombuigingen relatief sterk aan het begin van de kabinetsperiode te laten plaatsvinden ("frontloading"). Dat houdt een risico in. Meestal wordt het moeilijker om het bezuinigingspad te blijven volgen naarmate de kabinetsperiode vordert. Als het kabinet zijn periode niet vol maakt, wordt bovendien een relatief groot ombuigingsbedrag doorgeschoven naar de toekomst.

3. *Het beleid met betrekking tot en de houding ten opzichte van de financiële sector is eenzijdig, weinig samenhangend, negatief en daardoor gemakkelijk contraproductief.* Het beleid is eenzijdig gericht op de banken en eenzijdig op de doelstelling van herstel van buffers en stabiliteit. De ondertoon in het RA over banken is overwegend negatief. Het probleem van de kwetsbare financiële structuur en het bieden van groeiperspectief, vergt dat naar de financiële sector als geheel wordt gekeken, in onderlinge samenhang. Het is bijvoorbeeld niet goed dat er een Commissie Wijffels is die naar aspecten van de structuur van het bankwezen kijkt en dat Cees van Dijkhuizen is gevraagd in overleg te gaan met banken, pensioenfondsen en toezichthouders om te onderzoeken of en hoe institutionele beleggers een rol kunnen spelen bij de financiering van de woningmarkt. De doelstelling van het bieden van groeiperspectief moet een belangrijke rol spelen in het beleid met betrekking tot de financiële sector. Duurzame groei zal moeilijk te realiseren zijn zonder een goed functionerende financiële sector, waarin op een verantwoorde manier risico's worden genomen. Duurzame groei kan alleen ontstaan als ondernemers durven en kunnen investeren. Dat kan alleen maar als zij bereid zijn risico's te nemen en dat geldt ook voor de financiële sector die een rol moet spelen in de financiering van die investeringen. Eenzijdig sturen op bufferherstel kan de kredietverlening onnodig hinderen. Banken moeten lucht hebben om verantwoorde risico's te nemen, vooral daar waar dat op lange termijn duurzame groei ondersteunt. Dat betekent dat gestopt moet worden met het stapelen van regulering en maatregelen voor banken. Een negatieve houding ten opzichte van banken en bankiers heeft het risico in zich dat risico-aversie doorschiet ten koste van de financiering van de groei. Het beheersen van de *funding gap* vraagt erom dat wordt bekeken hoe financiële stromen op een verantwoorde wijze kunnen worden veranderd. Zijn er manieren om meer van het institutionele vermogen zonder dwang uit te oefenen en "handje klap" te spelen, beschikbaar te krijgen voor de financiering van vooral lange-termijn-investeringen in de Nederlandse economie? Dit is een bredere vraag dan die waarmee Van Dijkhuizen op pad is gestuurd. Het is belangrijk naar oplossingen voor beheersing van de *funding gap* te zoeken die ons spaaroverschot in ieder geval niet verder vergroten. Beleidsmatig opdrijven van de particuliere spaarquote is in dat kader niet aan te bevelen.
4. *Het bijdragen aan een solide oplossing van de eurocrisis moet een aparte doelstelling van het Nederlandse economische beleid zijn.* De houding in het RA ten opzichte van Europa is een duidelijke verbetering ten opzichte van het beleid van het vorige kabinet. Dat hing in Europa voortdurend aan de rem en suggereerde veel te veel dat de eurocrisis een zaak is van de periferie. Het RA is constructiever, maar nog steeds te terughoudend. Meer zou moeten worden benadrukt dat het in het Nederlands belang is dat de eurocrisis solide wordt opgelost. Er is weinig te bedenken dat meer schade aan onze economie kan toe brengen dan het niet goed oplossen van de eurocrisis. Een pro-actievere houding en de bereidheid om verdere risico's te nemen en te investeren in het oplossen van de eurocrisis zijn geboden.

5. *Ten onrechte wordt de echte modernisering van de tweede pijler van ons pensioenstelsel niet ter hand genomen.* Er ligt bij veel pensioenfondsen een onverdeelde rekening en er is behoefte aan modernisering van het pensioenstelsel. Het kabinet zou hier op zijn minst faciliterend moeten optreden. In het pensioenakkoord zijn beide zaken te veel vermengd. Dat is niet goed, omdat de discussie over modernisering van het pensioenstelsel daardoor wordt belast met de verdelingskwestie van de rekening. De modernisering van het stelsel moet vooral bestaan uit het opnieuw beslissen over welke elementen van solidariteit wel en niet passen binnen de tweede pijler, hoe de deelnemers meer keuzevrijheid over de hoogte en zekerheid van hun pensioen kan worden geboden, en over bij wie ze hun pensioen inkopen. De pensioensector en –regelingen moeten een belangrijke rol spelen bij het beheersen van de *funding gap* en kunnen dat ook doen bij het bieden van groeiperspectief. De modernisering van de pensioenregelingen moet bovendien in samenhang worden bekeken met modernisering in de zorg, woningmarkt en arbeidsmarkt voor ouderen, zoals eerder betoogd.
6. *Het is jammer dat voor een integrale modernisering van de woningmarkt niet is gedacht vanuit het voorstel "wonen 4.0" van belangrijke belangengroepen op de woningmarkt<sup>7</sup>.* In de woningmarkt moeten ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd, die zich zullen moeten uitstrekken over een lange reeks van jaren. Daarvoor is breed politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Veel lange-termijnbeleid, waaronder dat voor de woningmarkt zou het beste verankerd kunnen worden in nationale akkoorden. Het RA is te prijzen voor het feit dat de modernisering van de woningmarkt wordt aangepakt, maar veel minder voor de manier waarop het gebeurt.
7. *Het is jammer dat in het RA veel prioriteit wordt gegeven aan herverdeling en gemeentelijke en provinciale herindeling.* Uiteraard is het aan de politiek om het gewicht van de verschillende doelen van beleid toe te kennen. Maar gelet op de grote opdracht waar het kabinet de komende jaren op economisch terrein voor staat, is het de vraag of het verstandig is om inkomensherverdeling te verheffen tot doel in plaats van het zoals traditioneel in ons land de inkomensverdeling een randvoorwaarde te laten zijn, waaraan de uitkomsten van het kabinetsbeleid worden getoetst en zo nodig bijgesteld. Het leidt af van de hoofdproblemen en kan zoals we al hebben gezien leiden tot onnodige controverses. Hetzelfde geldt voor het beleid met betrekking tot gemeentelijke en provinciale herindeling. Los van de twijfel of het de besparingen oplevert die worden beoogd, gaat het in ieder geval om een zeer omvangrijke operatie. Een operatie die tijd en energie opeist die vermoedelijk beter anders kunnen worden besteed.
8. *Het werken aan duurzame groei is terecht één van de pijlers van het RA, maar krijgt vooralsnog een magere invulling.* Het ontbreekt in het RA aan een goede invulling van dit beleidsonderdeel, in samenhang met de moderniseringsagenda en het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het voortzetten van het topsectorenbeleid kan maar een deel van het verhaal zijn. De rol die de financiële sector moet spelen in dit beleid is een blinde vlek in het RA. Dat geldt vooral voor het financieringsaspect van de verduurzaming. Overigens is verduurzaming een terrein

---

<sup>7</sup> *Wonen 4.0* (2012), Woningmarktplan voor de integrale hervorming van de woningmarkt van de Woonbond, Vereniging Eigen Huis, Aedes, NVM, VBO en VastgoedPro.



dat bij uitstek schreeuwt om een nationale aanpak op lange termijn. Het is daarom toe te juichen dat de SER deze bal heeft opgepakt en werkt aan een nationaal energieakkoord<sup>8</sup>. Het kabinet moet hierin actief participeren, bereid zijn middelen beschikbaar te stellen en er zich aan willen binden. De zorg is niet alleen een probleem door de kostenontwikkeling, maar biedt ook een bron voor economische groei, ook door export.

### **5 Tot slot**

Het RA kent een aantal duidelijk positieve punten. Tegelijkertijd is er in dit artikel een aantal kritische kanttekeningen bij geplaatst. Veel van die kritische kanttekeningen kunnen ook worden gelezen als gemiste kansen. Dat is jammer. Tegelijkertijd is er aan het begin van de kabinetsperiode nog veel ruimte om in de loop van de tijd deze kansen alsnog te benutten. Vandaar dat het goed is om van "vooralsnog gemiste kansen" te spreken en mag er hoop worden gekoesterd op een verbetering van het economisch beleid de komende jaren.

### **Lex Hoogduin**

\* Hoogleraar monetaire economie en financiële instellingen aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) en gasthoogleraar aan de Duisenberg School of Finance (DSF).

---

<sup>8</sup> *Advies Energieakkoord (2009)*, SER, Advies nr. 2012/07.

## Column

### Moet Nederland wel *fundamenteel* onderzoek doen?

#### Een opmerking bij het regeerakkoord

Rutte I heeft het fundamenteel onderzoek verminderd door herbestemming van aardgasbaten, waardoor het aantal promovendi in de technische wetenschappen fors dreigt te dalen. Bovendien is geld van NWO (225 miljoen) 'doel bestemd' voor de topsectoren. Formeel telt dit nog als fundamenteel onderzoek, maar feitelijk wordt het toegepast onderzoek. Een deel van die schade wordt door Rutte II gerepareerd met een bedrag van ca. 150 miljoen extra voor fundamenteel onderzoek.

Is fundamenteel onderzoek belangrijk voor Nederland? Men zou kunnen argumenteren dat Nederland maar een klein deel van het wereldwijde fundamentele onderzoek doet. Als wij wat minder doen, dan doet dit weinig voor de wereldwijde pool van kennis. Waarom concentreren we ons niet op *toegepast* onderzoek en ontwikkeling? Waarom gaan we niet gewoon meeliften op het fundamenteel onderzoek dat anderen verrichten? Het staat toch allemaal gepubliceerd in tijdschriften die voor iedereen toegankelijk zijn?

Helaas, de meelift strategie werkt niet. Waarom? Fundamenteel onderzoek is nodig voor de *absorptive capacity*<sup>1</sup> van het Nederlandse bedrijfsleven. Met *absorptive capacity* wordt bedoeld: het vermogen om je voordeel te kunnen doen met wereldwijd geproduceerde (fundamentele) kennis. Je hebt alleen een 'antenne' voor (fundamenteel) onderzoek van anderen naarmate je zelf zulk onderzoek doet. Dit is de reden waarom veel bedrijven (meestal marktleaders) fundamenteel onderzoek verrichten dat niet direct commercieel toepasbaar is.<sup>2</sup> Het gaat dan niet zo zeer om het verkrijgen van onderzoeksresultaten; het gaat vooral daarom dat men mensen in huis heeft die fundamenteel onderzoek van anderen begrijpen en kunnen vertalen naar de situatie van het bedrijf.<sup>3</sup>

Meeliften (met de rest van de Wereld) is dus niet gratis! Juist een klein land moet het hebben van het 'aftappen' van fundamenteel onderzoek dat elders in de Wereld is verricht. Daarvoor heb je mensen nodig met de competentie om het fundamenteel onderzoek van anderen goed te doorgronden. Vooral de bedrijven in de high tech clusters rond Wageningen en Eindhoven hebben daarom naast gewone ingenieurs ook gepromoveerde ingenieurs nodig. In dit verband is het problematisch dat door het herbestemmen van aardgasbaten door Rutte I het aantal promovendi in de technische wetenschappen dreigt te dalen. Een bijkomend nadeel van deze daling is dat bij de toekomstige bezetting van technische leerstoelen de spoeling dunner wordt. Maar het belangrijkste nadeel is dat met minder fundamenteel onderzoek bedrijven ook minder in staat zullen zijn om resultaten van fundamenteel onderzoek van anderen te absorberen.

#### Alfred Kleinknecht

(hoogleraar economie van innovatie, TU Delft)

---

<sup>1</sup> Cohen and Levinthal (1989), Innovation and learning: The two faces of R&D, *Economic Journal*, Vol. 99: 569-596.

<sup>2</sup> Zie ook N. Rosenberg (1990), Why do firms do basic research (with their own money)?, *Research Policy*, Vol. 19: 165-174.

<sup>3</sup> Zahra and George (2002), Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension, *Academy of Management Review*, Vol. 27: 185-203.

## Onafhankelijk Europees begrotingstoezicht: waarom en hoe verder?

N.D. Gilbert & B. Öztürk\*

### Samenvatting

Lidmaatschap van een monetaire unie versterkt voor individuele landen de prikkel om een te ruim begrotingsbeleid te voeren. Dit is onwenselijk omdat, zoals de recente crisis heeft bewezen, de rekening hiervan bij de eurozone als geheel komt te liggen. Omdat volautomatische begrotingsregels niet werkbaar zijn en gezamenlijke handhaving door Europese politici in de praktijk heeft gefaald, is politiek onafhankelijk begrotingstoezicht noodzakelijk. De begrotingsautoriteit moet al in een vroeg stadium van budgettaire ontsparing kunnen ingrijpen. In de eurozone zijn de afgelopen jaren op geleidelijke wijze grote stappen in de goede richting gezet. Verdere versterkingen blijven echter nodig, vooral in het preventieve toezicht. Om geloofwaardig te zijn moet ook het beperkte sanctiepallet worden uitgebreid. Bovenstaande stappen bouwen voort op de aloude Maastrichtse principes en vereisen geen verregaande nieuwe overdracht van soevereiniteit.

Trefwoorden: Overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline, EMU.

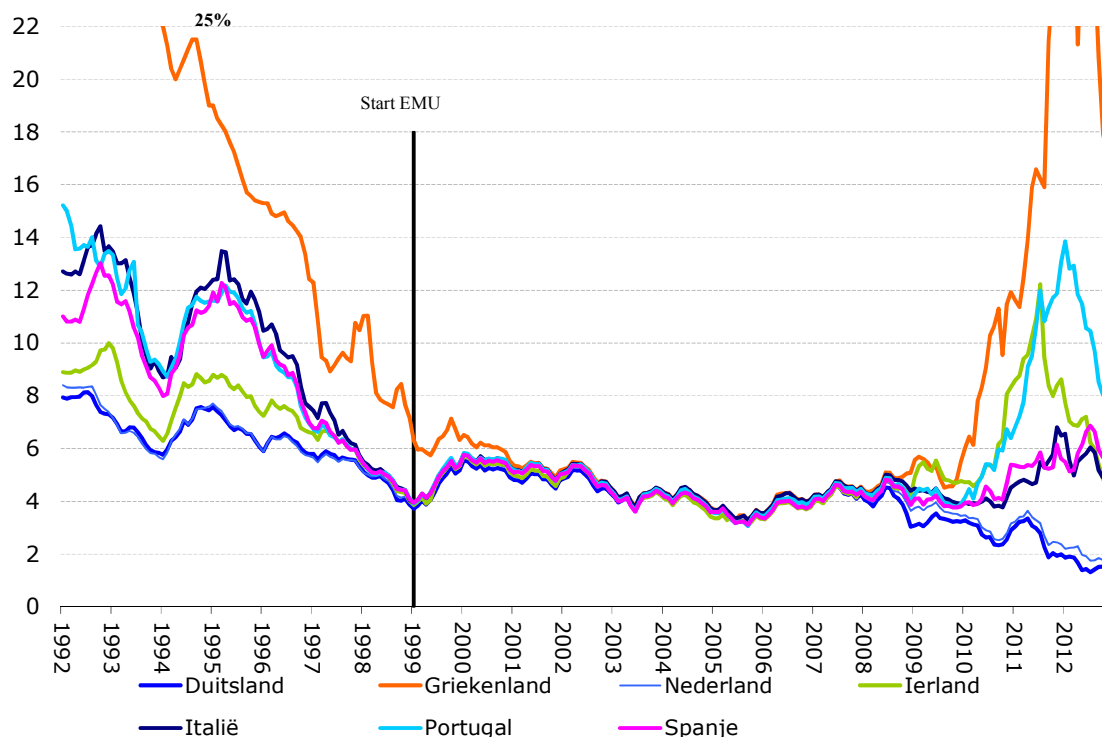
### 1 De noodzaak van Europese begrotingsregels

Dat binnen een monetaire unie stevige waarborgen voor gezonde overheidsfinanciën een vereiste zijn werd al ten tijde van het afsluiten van het Verdrag van Maastricht onderkend. In een monetaire unie ontstaan immers prikkels voor een ruimer begrotingsbeleid. Zo reageert binnen een monetaire unie als de EMU het monetaire beleid minder sterk op de inflatie in individuele lidstaten. Hierdoor wordt het effect van begrotingsbeleid op de conjunctuur in individuele lidstaten groter. Hier komt bij dat het wegvallen van het wisselkoersrisico het makkelijker maakt om (binnen andere EMU-landen) externe schuld op te bouwen. Door de grotere markt die door de euro gecreëerd is, wordt de financiering van schuld *ceteris paribus* goedkoper. Ook een groter aandeel van externe schuld in de totale overheidsschuld faciliteert expansief begrotingsbeleid, aangezien er minder verdringing van nationale investeringen optreedt. De keerzijde van deze medaille is dat investeringen in een lidstaat van de eurozone verdrongen kunnen worden door de toenemende schuld in één van de andere lidstaten. Er bestaat binnen een muntunie dus een *free-rider*-probleem waarbij landen de negatieve effecten van een te ruim begrotingsbeleid deels kunnen afwentelen op andere landen (zie onder meer Uhlig, 2002). Voor de muntunie als geheel kan dit leiden tot een suboptimale uitkomst. Een groot tekort of een grote schuld van een lidstaat zou ook een ongunstig effect op de koers van de euro kunnen hebben en daarmee op de prijsstabiliteit van de eurozone.

Bij de opzet van de euro werden daarom gemeenschappelijke begrotingsregels opgesteld. Hierbij werd ervan uitgegaan dat deze een aanvulling zouden vormen op marktdiscipline. Na de invoering van de euro viel de marktdiscipline echter weg. Alle eurolanden werden door de markt als ongeveer even veilig beoordeeld en konden tegen vergelijkbare tarieven geld lenen (grafiek 1). Vermoedelijk kwam dit doordat financiële markten ervan uitgingen dat de leden van de eurozone elkaar toch wel te hulp zouden

schieten als ze in budgettaire problemen zouden komen (Coeuré en Pisany-Ferry, 2005). Hierdoor nam de druk op overheden om hun begroting op orde te krijgen af.

Figuur 1. Rente op 10-jaars overheidsobligatie (procenten, maandgemiddelden)



Inmiddels is marktdiscipline in extreme mate terug in de EMU, maar er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat markten ook als de rust is wedergekeerd voldoende scherp blijven op begrotingsdiscipline. Bovendien is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden dat budgettaire problemen in één land grote kosten voor de eurozone als geheel met zich meebrengen. De noodzaak van afdwingbare begrotingsregels binnen de eurozone is hierdoor duidelijker dan ooit.

## 2 De noodzaak van onafhankelijke handhaving

Dat begrotingsregels afdwingbaar moeten zijn, impliceert op zichzelf niet automatisch dat er een onafhankelijke budgettaire scheidsrechter nodig is. Theoretisch kan begrotingsdiscipline immers worden afgedwongen met simpele, volautomatische regels: wanneer indicator X boven waarde Y komt, volgt sanctie Z. In de praktijk zijn er echter meerdere redenen waarom dit onwenselijk is. Zo heeft de schulden crisis eens te meer duidelijk gemaakt dat in goede tijden grotere begrotingsoverschotten nodig zijn, om ten tijde van een recessie niet in de problemen te komen. De begrotingsregels moeten hiertoe rekening houden met de stand van de conjunctuur. Idealiter wordt bij het bepalen van het vereiste begrotingssaldo bovendien ook gelet op macro-economische onevenwichtigheden, zoals kredietbubbels. Deze kunnen namelijk een sterke impact hebben op de overheidsfinanciën. Zo bleek tijdens de kredietcrisis dat de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden in de periode voorafgaand aan de crisis sterk

bijdroeg aan de verslechtering van de overheidsfinanciën tijdens de crisis (zie onder meer Gilbert en Hessel, 2012). Om rekening te kunnen houden met zowel de conjunctuur als andere relevante macro-economische variabelen zijn uitgebreide, veelomvattende en flexibele regels nodig. Dit gaat moeilijk samen met volledig automatisme.

Ook ten tijde van crises kunnen automatische, rigide regels aanzienlijke economische en maatschappelijke kosten met zich meebrengen (Beetsma en Debrun, 2005). Zo zou volledig automatische handhaving van de 3-procentnorm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) kunnen betekenen dat het in een crisissituatie niet mogelijk is om het begrotingstekort tijdelijk te laten oplopen, zelfs niet als de situatie hier nadrukkelijk om vraagt. Dit kan ook het noodzakelijke draagvlak voor de begrotingsregels onder de bevolking doen afnemen. Er is daarom discretie nodig bij het handhaven van begrotingsregels. In goede tijden moet extra streng kunnen worden opgetreden bij onvoldoende begrotingsdiscipline, terwijl in crisissituaties flexibiliteit nodig kan zijn. Al bij het opstellen van het 'oude' SGP werd dit erkend: de Europese regeringen kregen veel vrijheid bij het handhaven van het SGP. Vooral in het preventieve begrotingstoezicht werd zelfs meer vertrouwd op *peer pressure* dan op harde regels: bij onvoldoende begrotingsdiscipline zouden de regeringsleiders elkaar dwingen om corrigerende maatregelen te nemen.

Er volgden echter nooit sancties, hoewel de 3-procentnorm meermaals werd overschreden. Toen in 2003 Frankrijk en Duitsland een waarschuwing dreigden te zullen krijgen, werd zelfs besloten om het 'te rigide' SGP te verspoelen. Regeringen bleken niet bij machte elkaar tot de orde te roepen. Het neerleggen van discretie bij politici is dan ook geen succes gebleken. Om toch flexibiliteit te behouden, maar tegelijkertijd zeker te zijn van handhaving, is het neerleggen van de handhavingsbevoegdheden bij een zo veel mogelijk onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk.

### 3 Stand van zaken

Door middel van een stapeling van aanpassingen en uitbreidingen van het SGP, en diverse nieuwe afspraken, is reeds geleidelijk toe bewogen naar onafhankelijker en meeromvattend begrotingstoezicht. Zo is preventief begrotingstoezicht nu een volwaardig onderdeel van het SGP geworden. Ook is de rol van de Raad, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft, ingeperkt door de positie van de Europese Commissie (EC) te versterken. In de *fiscal compact* is vastgelegd dat in de buitensporigtekortprocedure voortaan met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid (RQMV<sup>1</sup>) wordt besloten, waardoor de Raad aan invloed verliest ten opzichte van de EC. Onder de nieuwe stemregels binnen de Raad (ingaaend op 1-11-2014) betekent dit dat een meerderheid van 55 procent van de deelnemende lidstaten die bovendien ten minste 65 procent van de bevolking vertegenwoordigen vereist is om een voorstel van de EC tegen te houden. Het land over wie het gaat stemt niet mee. Door deze dubbele eis is het zelfs voor een alliantie van grote landen (bijvoorbeeld Italië, Spanje, Frankrijk en Duitsland) niet mogelijk om zonder steun van andere landen een Commissievoorstel tegen te houden, omdat zij gezamenlijk wel aan het bevolkingscriterium voldoen maar geen 55% van de lidstaten vertegenwoordigen. RQMV biedt hierdoor sterk verbeterde waarborgen tegen politieke inmenging in de handhaving van begrotingsregels. Dit is een

---

<sup>1</sup> Reverse qualified majority voting.

belangrijk verschil met het recente verleden, toen juist een aanzienlijke meerderheid van landen én bevolking nodig was om bijvoorbeeld een aanbeveling of sanctie van de EC wél doorgang te laten vinden. Doordat de Raad tegelijkertijd wel de eindverantwoordelijkheid draagt bij de besluitvorming, blijft de democratische legitimiteit van het Europese begrotingstoezicht zo veel mogelijk overeind.

Ook de door EC-voorzitter Barroso gecreëerde 'supercommissaris' voor begrotingszaken is een stap in de juiste richting. Barroso heeft eind 2011 de positie van de begrotingscommissaris versterkt door besluiten omtrent het SGP niet meer in het college van Commissarissen, het beslissingsorgaan van de EC, te bespreken, maar per schriftelijke procedure af te ronden. Wie wil dat de schriftelijke procedure opgeschort wordt, moet dit schriftelijk met redenen omkleed aan de EC-voorzitter voorstellen (EC, 2011). De voorzitter kan daarna tot opschorting besluiten en het te nemen besluit voor adoptie op de agenda van de volgende Commissievergadering opnemen. Dit zou betekenen dat het besluit alsnog in het college besproken wordt. De begrotingscommissaris kan hierdoor relatief onafhankelijk van de overige commissarissen zijn werk doen. Dit is van belang omdat overheden niet alleen op budgettair terrein, maar ook op veel andere vlakken met de EC moeten samenwerken. Als andere commissarissen invloed hebben op de handhaving van de begrotingsregels, dan zouden overheden theoretisch kunnen proberen deze commissarissen te beïnvloeden door bijvoorbeeld medewerking op hun eigen beleidsterrein afhankelijk te maken van 'hulp' bij het tegenhouden van boetes.

Een andere stap voorwaarts is dat een begin is gemaakt met de nationale verankering van de Europese begrotingsregels. De *fiscal compact* verplicht de leden van de eurozone om het streven naar structureel begrotingsevenwicht in de nationale wetgeving vast te leggen. Dit biedt geen garanties voor begrotingsdiscipline, maar signaleert wel commitment van de nationale overheden aan de Europese regels. Ook kan dit een mogelijke interventie door 'Europa' politiek minder onacceptabel maken doordat derhalve de druk om actie te ondernemen niet alleen van 'Europa' komt maar ook van de binnenlandse regelgeving. De uiteindelijke vormgeving van de desbetreffende nationale wetgeving is daarbij in handen van de nationale parlementen.

Tot slot ligt momenteel nog het *two-pack* op tafel, waarin de EC onder meer voorstelt dat de nationale overheden hun concept-begrotingen vooraf moeten neerleggen voor een opinie. Indien de EC vindt dat de concept-begroting te veel afwijkt van de verplichtingen uit het SGP, kan het de lidstaat verzoeken om de begroting te herzien. Over het *two-pack* wordt nog onderhandeld tussen Raad, EC en het Europees Parlement (EP). Het is hierdoor nog onduidelijk in welke vorm dit uiteindelijk in werking zal treden.

#### **4 Vervolgstappen**

Voor de nabije toekomst is het cruciaal om de route richting onafhankelijke handhaving te blijven volgen. Concreet betekent dit vooral dat de onafhankelijkheid van de begrotingscommissaris ten opzichte van de Raad verder moet worden vergroot. Zoals betoogd, biedt besluitvorming met RQMV sterk verbeterde bescherming tegen ongewenste politieke invloed, terwijl de democratische legitimiteit van de besluitvorming gewaarborgd blijft doordat de Raad nog altijd het uiteindelijke beslissingsorgaan is. Uitbreiding van RQMV is dan ook mogelijk binnen de huidige politieke opzet van de E(M)U. Op dit moment wordt nog met gewone gekwalificeerde meerderheid besloten in het preventieve begrotingstoezicht, bij de schuldregel en in veel stappen van de macro-

economische onevenwichtigheden procedure (de MEOP, die als doel heeft om schadelijke economische ontwikkelingen met nadelige grensoverschrijdende externe effecten tijdig op te sporen en te corrigeren). Dit zou moeten veranderen: juist in het preventieve toezicht is het van belang dat er zo min mogelijk politieke inmenging plaatsvindt. Preventief toezicht is immers het moeilijkste toezicht: er moet opgetreden worden terwijl er op het oog nog weinig aan de hand is.

Ook de positie van de begrotingscommissaris binnen de EC kan verder worden versterkt. Naast de belangrijke stappen die al door Barroso gezet zijn, zou de commissaris idealiter in alle stappen van SGP-procedures zonder interventie van de rest van de EC moeten kunnen besluiten. Vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit is het dan wel wenselijk dat het Europees Parlement deze individuele commissaris kan wegsturen (nu kan alleen het college als geheel worden weggestemd). Tot slot zijn er nog grote stappen noodzakelijk op het gebied van effectieve en geloofwaardige sancties. In het 'oude' SGP waren sancties alleen in het correctieve toezicht aanwezig en bedoeld als afschrikmiddel. Inmiddels zijn ook in het preventieve toezicht sancties geïntroduceerd en is door aanpassing van de stemprocedures de kans dat sancties worden uitgedeeld vergroot. Het sanctiepallet zelf is echter onveranderd beperkt en bestaat louter uit financiële sancties.

Waar financiële sancties in het preventieve toezicht functioneel kunnen zijn, is in het correctieve toezicht de introductie van politieke sancties wenselijk. In het preventieve deel van het SGP, als de budgettaire problemen nog klein zijn, is een boete van een beperkte omvang een geloofwaardige optie, omdat het land op dat moment nog in staat is om de boete te kunnen dragen zonder dat daardoor de budgettaire problemen verergerd worden. Het is bovendien moeilijk denkbaar dat al in deze fase (op basis van onzekere schattingen van het structurele tekort) zware politieke sancties worden opgelegd. Overwogen kan worden om, naast boetes, ook positieve prikkels te introduceren, zoals een (financiële) beloning bij het doorvoeren van structurele hervormingen.

In het correctieve deel van het SGP zijn economische sancties minder ongeloofwaardig omdat ze de budgettaire problemen alleen maar verergeren. Geloofwaardige politieke sancties kunnen landen wel ontmoedigen om hun budgettaire posities te laten ontsporen. De zwaarte van de politieke sancties kan toenemen van intensieve monitoring door de EC tot het verplicht verschijnen van de nationale regeringsvertegenwoordigers in het EP en, in het laatste stadium, het opschorten van het stemrecht in bijvoorbeeld de Europese Raad.

Bovenstaande stappen kunnen grotendeels gerealiseerd worden zonder in te grijpen in het budgetrecht van parlementen of verregaande nieuwe overdracht van soevereiniteit. Al bij het Verdrag van Maastricht hebben de lidstaten van de EU een deel van hun budgettaire soevereiniteit opgegeven. Tegelijkertijd bleven landen vrij om te beslissen over de taken van de overheid en de omvang en samenstelling van inkomsten en uitgaven. De stappen die tot op heden zijn gezet bij het versterken van de Europese begrotingsregels, en bovenstaande suggesties tot vervolgstappen, bouwen voort op deze aloude Maastrichtse principes.

### **Niels D. Gilbert en Bahar Öztürk**

\* De auteurs zijn werkzaam als econoom bij de divisie Economisch Beleid & Onderzoek van De Nederlandsche Bank. De gebruikelijke disclaimer is van toepassing.

**Literatuur**

Beetsma, Roel en Xavier Debrun (2005), Implementing the Stability and Growth Pact: enforcement and procedural flexibility, *IMF Working Papers*, 05/59.

Benoît Coeuré en Jean Pisany-Ferry (2005), Fiscal policy in EMU: towards a sustainability and growth pact?, *Oxford Review of Economic Policy*, (4), 598-617.

European Commission (2011), *Decision of the President of the European Commission on the Vice-President responsible for economic and monetary affairs and the Euro*.

Gilbert, Niels en Jeroen Hessel (2012), De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4631), 166-169.

Uhlig, Harald (2002), One Money, but Many Fiscal Policies in Europe: What Are the Consequences?, *CEPR Discussion Papers*, 3296.



## Aan de slag: werken aan vertrouwen

W. Koolmees\*

### Samenvatting

*Na jaren van stilstand wil het kabinet Rutte-II eindelijk hervormen. De arbeidsmarkt, de zorg, de woningmarkt en de AOW worden aangepakt. Dat is toe te juichen, maar de plannen zijn nog onduidelijk en een eindbeeld ontbreekt. Dit zorgt voor onzekerheid en een zeer laag vertrouwen in de economie. Het is een belangrijke opdracht om dit vertrouwen snel te herstellen. Tegelijk moet dit kabinet de overheidsfinanciën voor de lange termijn gezond maken. De verwachtingen voor de structurele economische groei voor de komende jaren zijn, vooral vanwege de demografische ontwikkelingen en de afbouw van schulden in de economie, niet florissant. Een makkelijke weg uit de crisis is er dan ook niet. En voor de toekomst ligt een volgende uitdaging al weer te wachten. De overheid verstoort het spaar- en leengedrag van burgers. Weinig keuzevrijheid, ongerichte solidariteit en financiële instabiliteit zijn de gevolgen. Hervorming van het pensioenstelsel is de volgende belangrijke stap.*

Trefwoorden: Regeerakkoord, Kabinet Rutte-2.

### 1 Inleiding

Op 29 oktober 2012 presenteerden Mark Rutte en Diederik Samsom hun regeerakkoord *Bruggen slaan*. De voorpagina van het akkoord toont de onvoltooide Uyllanderbrug in Amsterdam. Een omineuze afbeelding: direct na de beëdiging van het kabinet moesten PvdA en VVD heronderhandelen om het regeerakkoord echt af te maken. De PvdA bleek bereid om af te zien van de inkomensafhankelijke zorgpremie, in ruil voor nivellering via de inkomstenbelasting en 250 miljoen euro extra voor de sociale agenda, betaald uit het Infrastructuurfonds.

Na deze wijziging kon het kabinet aan de slag. Het regeerakkoord bevat grote ambities en belangrijke hervormingen. In de zorg, op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt worden grote beleidswijzigingen aangekondigd. Deze moeten plaatsvinden tegen een achtergrond van bezuinigingen en lage economische groei. Geen ideale tijd voor vergaande maatregelen. Dat mag geen reden zijn om het niet te doen. Er is te lang gewacht met veel noodzakelijke hervormingen. Nu worden we geconfronteerd met achterstallig onderhoud. Hoog tijd dat we eindelijk eens aan de slag gaan.

### 2 Hervormen: beter laat dan nooit

De roep om hervormingen is niet nieuw. Al in 2006 wilde D66 de hypotheekrenteaftrek beperken, de AOW-leeftijd verhogen en de arbeidsmarkt flexibiliseren. Na de hervormingen in de WW, de WAO en het VUT/prepensioen van het kabinet van CDA, VVD en D66, was Nederland volgens premier Balkenende eind 2006 echter 'hervormingsmoe'. De economie floreerde, de overheidsfinanciën stonden er goed voor en de vergrijzing leek ver weg. In het regeerakkoord van Balkenende IV (CDA, PvdA en CU) werd dan ook 10 miljard euro per jaar extra geïnvesteerd, onder andere in kinderopvang, hogere WAO-uitkeringen en een groter basispakket in de gezondheidszorg. Balkenende-IV bleek bovendien vooral goed in negatief uitruilen. Over

het ontslagrecht en de WW werd niet gesproken, 65 bleef 65 en de hypotheekrenteaftrek was nog het H-woord.

De financiële crisis van 2008/2009 noopte tot openbreking van het regeerakkoord. In het voorjaar van 2009 kwamen CDA, PvdA en ChristenUnie bij elkaar in het Catshuis om aanvullende afspraken te maken. Het werd een uitruil tussen de korte en lange termijn. Voor de korte termijn werd een stimuleringspakket van drie miljard euro afgesproken, voor de middellange termijn (vanaf 2011) een bezuiniging van vijf miljard euro en voor de langere termijn een 'houdbaarheidspakket', met als belangrijkste onderdelen de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en ingrepen in de gezondheidszorg.

Terugkijkend kan worden geconstateerd dat het stimuleren op de korte termijn is gelukt. In 2009 en 2010 hebben de automatische stabilisatoren hun werk gedaan. Het begrotingstekort liep dan ook snel op naar 5,3 procent in 2009 en 5,4 procent in 2010. Aanvullend werd in deze jaren drie miljard euro extra geïnvesteerd in de economie.

Voordat het kabinet kon beginnen aan de consolidatie van de overheidsbegroting trok de PvdA de stekker uit het kabinet. De bezuinigingen voor 2011 waren nog niet ingevuld en ook de verhoging van de AOW-leeftijd en de bezuinigingen in de gezondheidszorg waren niet doorgevoerd. Het structurele effect van de crisis op de overheidsfinanciën werd daardoor 'niet meer geadresseerd' (Tweede Kamer 2010-2011: 2). Regeren was vooruitschuiven.

Het kabinet Rutte-Verhagen kondigde in 2010 vervolgens voor 18 miljard euro bezuinigingen aan. Een lange lijst van 122 grotere en kleinere maatregelen. De belangrijkste hervorming was dat we voortaan met 130 kilometer per uur over de snelweg mogen rijden. De AOW-leeftijd zou worden verhoogd, maar pas in 2020 en slechts naar 66 jaar. Onder druk van de PVV mocht niet worden gesproken over modernisering van de arbeidsmarkt. Voor de woningmarkt was op de allerlaatste pagina van het regeerakkoord nog net een halve pagina over, maar het H-woord bleef een taboe.

Rutte-I struikelde in het Catshuis, vlak voor de Europese begrotingsdeadline in het voorjaar van 2012. Ingrijpen door de Tweede Kamer was noodzakelijk. Een unieke gelegenheidscoalitie van D66, GroenLinks, Christenunie, CDA en VVD nam die verantwoordelijkheid op zich in het Begrotingsakkoord. Binnen enkele dagen werd de begroting voor 2013 in de steigers gezet. Dat bood de kans om eindelijk de eerste belangrijke structurele hervormingen te realiseren. Hervorming van de WW en het ontslagrecht, versnelde verhoging van de AOW-leeftijd en beperking van de hypotheekrenteaftrek.

De PvdA wilde in het voorjaar van 2012 niet meedoen met het Begrotingsakkoord. Toch hebben zij in het regeerakkoord van Rutte-II het overgrote deel van het Begrotingsakkoord, inclusief de belangrijke hervormingen, overgenomen en aangevuld met andere maatregelen. En dat is winst, want het nog verder vooruitschuiven van de noodzakelijke maatregelen is onverstandig.

### **3 Bezuinigen en groeien**

'Het land moet nou eenmaal worden geregeerd, hier zijn de spreadsheets'. De grap van Stef Blok (*NRC Handelsblad*, 3 november 2012) lijkt wel werkelijkheid. De financiële bijlage van het regeerakkoord is net zo dik als het regeerakkoord zelf. De bedragen in de tabellen van de financiële bijlage zijn leidend bij de budgettaire verwerking. Met de

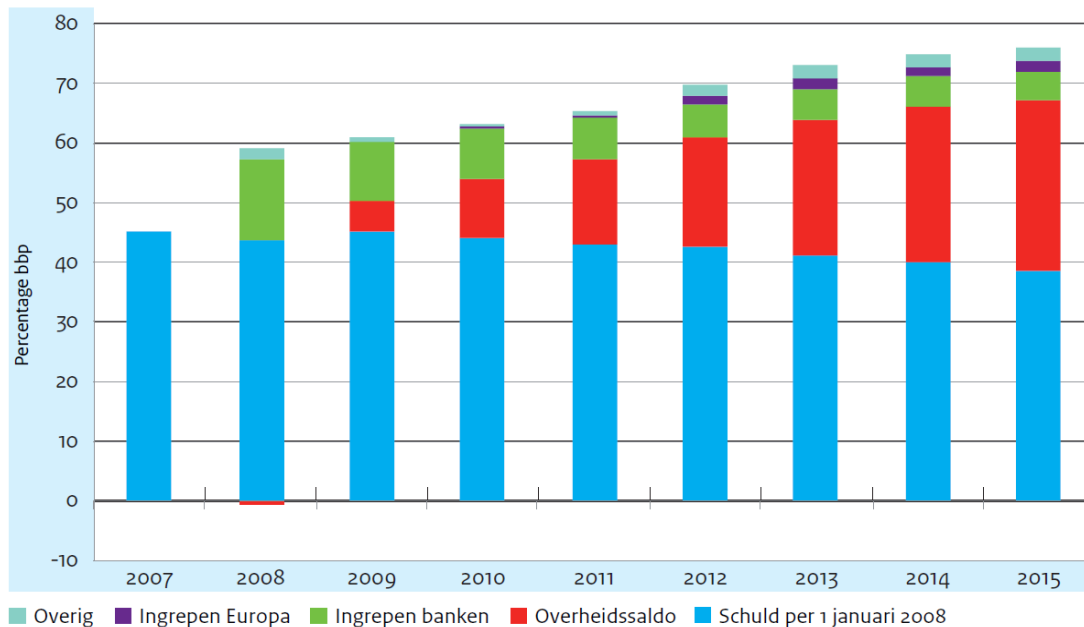
bezuinigingen van Rutte-I en het Begrotingsakkoord wordt er van 2011 tot 2017 meer dan 40 miljard euro bezuinigd. Deze enorme bezuinigingsoperatie heeft geleid tot een discussie of er niet te veel wordt bezuinigd.

In die discussie is het belangrijk om goed naar de cijfers te kijken. Wat velen zich niet realiseren, is dat alle bezuinigingen plaatsvinden ten opzichte van een groeipad. Vooral de uitgaven aan de gezondheidszorg en de AOW-uitkeringen lopen de komende jaren sterk op. Bezuinigen betekent daarom niet dat het Rijk minder, maar *minder meer* uitgeeft. Zelfs na alle ombuigingspakketten van Rutte I, het Begrotingsakkoord en Rutte II, nemen de uitgaven van de overheid nog elk jaar toe. De totale netto-uitgaven stijgen van 241,9 miljard in 2012 naar 273,2 miljard euro in 2017 (Tweede Kamer, 2012-2013: 3). Een nominale stijging van bijna 13 procent. In reële zin is de stijging zo'n 3,5 procent.

In een vorige editie van dit tijdschrift benoemde Garretsen (2012: 126) tien geboden voor een solide en groeibevorderend begrotingsbeleid. Met hem ben ik het eens dat hervormingen de beste maatregelen zijn. Dat zijn maatregelen die én de economische structuur versterken, én geld opleveren voor de schatkist. Zonder hervormingen zadelen we toekomstige generaties op met een houdbaarheidstekort.

Nadeel is echter dat hervormingen vaak pas op langere termijn echt geld opleveren. Bezuinigingen op korte termijn zijn dus ook nodig. Al is het alleen al om te voorkomen dat de overheidstekorten in de komende jaren blijven oplopen onder invloed van de stijgende overheidsuitgaven. Figuur 1 laat duidelijk zien dat de snelle oploop van de schuld voornamelijk te wijten is aan het overheidstekort. Over de omvang van de bezuinigingen voeren zowel politici als economen verhitte discussies. De argumenten zijn helder. Bezuinigen in laagconjunctuur heeft pro-cyclische effecten. Het onttrekken van geld aan de economie heeft een negatief effect op de groei. Daar staat tegenover dat van niet-bezuinigen en onduidelijkheid over de toekomst eenzelfde effect kan uitgaan. Mensen anticiperen dan op het uitstellen van bezuinigingen en lastenverzwaringen naar de toekomst. Zij zullen daardoor nu minder consumeren, en ook dit tempert de groei. Voorts wentelen we een deel van bezuinigingen af op het buitenland via het importlek. Aan de vraag hoe groot dit importlek is wil ik hier mijn handen niet branden (Jacobs, 2013; Van Wijnbergen, 2012).

Figuur 1. Bronnen verslechtering EMU-schuld in Nederland



Bron: ministerie van Financiën, stand CEP 2012

### *Niet rekenen op snelle groei*

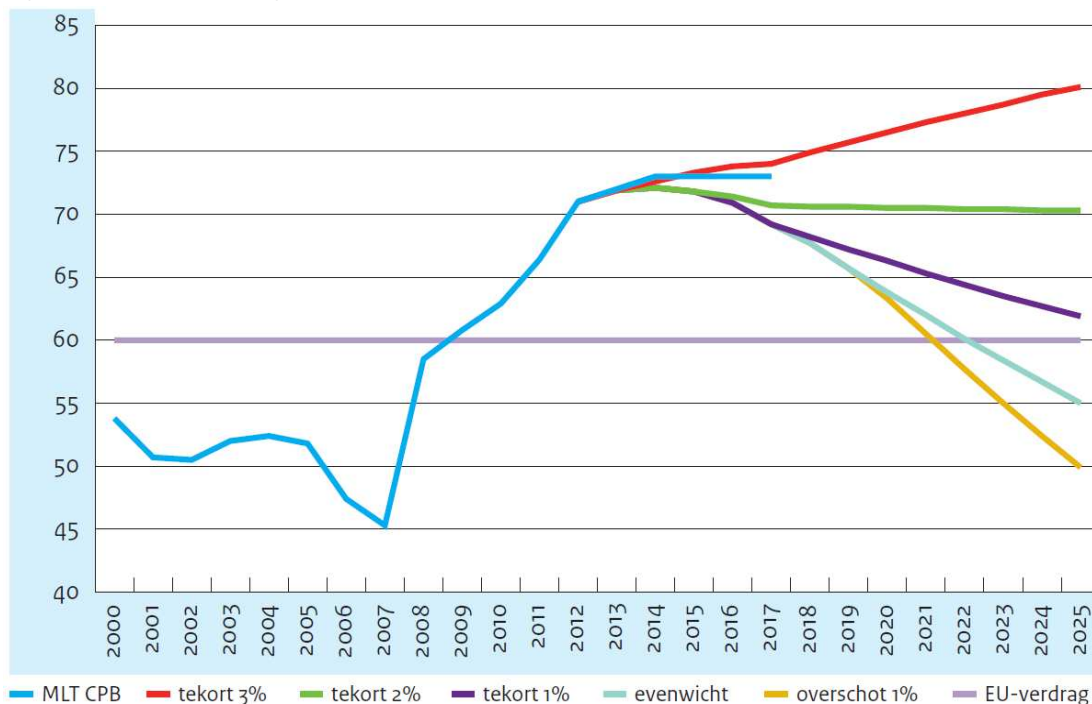
Volgens de tegenstanders van de bezuinigingen moet de overheid stimuleren, zodat we 'uit de crisis kunnen groeien'. We moeten helaas pessimistisch zijn over de mogelijkheden om dit op korte termijn vanuit de overheid te realiseren. De evaluatie van het eerdergenoemde stimuleringspakket van Balkenende-IV leert dat we van die strategie geen wonderen kunnen verwachten. De stimuleringsmaatregelen scoorden wisselend op de criteria tijdigheid en tijdelijkheid. Vooral investeringen in infrastructuur en bouw, die ook nu veelvuldig worden bepleit, liepen veel vertraging op. Effecten waren nauwelijks meetbaar. Het pakket leidde wel tot een forse verslechtering van het EMU-saldo (CPB, 2011; Tweede Kamer 2010-2011: 3-4).

Ook om andere redenen liggen hoge groeipercentages voorlopig niet voor de hand. Allereerst moeten de hoge schulden, waarmee de groei in de jaren voorafgaand aan de crisis kunstmatig is opgepompt, worden afgebouwd. De private schuldenberg heeft een omvang van 225 procent van het bbp. Dat is drie keer zo groot als de publieke schuld en ver boven de indicator van 160 procent voor de Europese macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Voornamelijk hierom is Nederland door de Europese Commissie geselecteerd voor een diepteanalyse (Europese Commissie, 2012a: 15). Ook een hoge schuldquote remt de economische groei (Studiegroep Begrotingsruimte, 2012: 10-11). Weliswaar staan tegenover de Nederlandse schulden ook vermogens, bijvoorbeeld in huizen en pensioenen. Dit betekent niet dat de schuldpositie zonder risico is. Allereerst zijn de vermogens heel anders verdeeld dan de schulden. Ook leiden de hoge schulden en de grote vermogens tot een grote gevoeligheid voor ontwikkelingen in de financiële sector. In paragraaf 5 ga ik daar verder op in. Een verdere oploop van de publieke schuld is daarom niet verstandig.

Naast de noodzaak tot 'ontschulden' worden we in de komende jaren werkelijk geconfronteerd met de vergrijzing. Dat weten we al jaren, maar nu begint het echt. De grijze druk neemt sterk toe. Dankzij de verhoging van de AOW-leeftijd blijft de beroepsbevolking ongeveer op peil, maar alsnog stijgt het aantal AOW-gerechtigden in 2040 met 1,2 miljoen personen (CBS, 2012: 18-19). Dit betekent hogere pensioen- en zorgkosten. Dat zou kunnen worden opgevangen door productiviteitsstijging en langer doorwerken. De geleidelijke veroudering van de beroepsbevolking maakt productiviteitsstijging echter minder waarschijnlijk (Van Praag, 2012: 728). Het groeivermogen voor de langere termijn kan worden versterkt door investeringen in onderwijs en kennis. Daarom valt het te betreuren dat de kabinetten-Rutte geen geld vrij hebben gemaakt voor onderwijs. Ook de arbeidsparticipatie nadert zijn natuurlijke maximum (Allers, 2012). Ruimte voor groei is op korte termijn nog wel mogelijk door meer participatie van ouderen, vrouwen, mensen met een handicap en migranten (Europese Commissie, 2012b). Verder zit er nog rek in de aanstellingsomvang. De gemiddelde Nederlander werkt slechts 1.377 uur per jaar, het minst van alle OECD-landen. Meer werken wordt door verplichte vakantie- en ATV-dagen en in CAO's vastgelegde werktijden ernstig belemmerd.

We moeten ons op de korte en middellange termijn niet rijk rekenen met een hoge groeiverwachting. Het op orde brengen van de overheidsfinanciën is daarom van groot belang. Nederland is daarbij ook gebonden aan Europese afspraken. Vaak staat daarbij de vraag centraal of het begrotingstekort onder de 3 procent van het bbp blijft. Deze vereenvoudiging miskent de andere afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact. Veel belangrijker is namelijk de afspraak om op middellange termijn structureel begrotingsevenwicht te bereiken. De 3%-norm is slechts een uiterste vangrail, die al ver van de weg staat. Hij is gebaseerd op een reële bbp-groei van 3 procent per jaar. Sinds de introductie van de euro in 1999 is de reële groei van het bbp in Nederland gemiddeld 1,8 procent per jaar. Voor de komende jaren zijn de vooruitzichten nog minder rooskleurig. Zoals figuur 2 laat zien, gaat het schuldpercentage bij een tekort van drie procent dan alleen maar omhoog. Daarom is het belangrijk dat de komende jaren de maatregelen worden genomen om uit te komen op structureel begrotingsevenwicht. Dit is vanuit economisch perspectief vele malen belangrijker dan de vraag of het huidige tekort 2,9 of 3,1 procent is.

Figuur 2. Ontwikkeling EMU-schuld 2000-2025



Bron: ministerie van Financiën. Groeipad tot en met 2017 MLT CPB, daarna nominale groei 3%. Bij een groei van 3,5% daalt de schuldquote iets sneller. Ook schatkistbankieren en verkoop van financieel bezit kan tot lagere schuld leiden.

#### 4 Werken aan vertrouwen

Hoewel we de groeipercentages van voor de crises niet snel weer zullen bereiken, moeten we ons niet uit het veld laten slaan door de sombere vooruitzichten. Er kan namelijk in korte tijd veel veranderen. Daarvoor is het vooral nodig dat het vertrouwen in Nederland terugkeert. Het consumenten- en producentenvertrouwen is erg laag, vergelijkbaar met de situatie in het begin van de jaren tachtig en het begin van deze eeuw na het knappen van de internetzeepbel. Het CPB en De Nederlandsche Bank (DNB) wijzen dit aan als een belangrijke reden voor de krimp van de economie in 2012 en 2013 (CPB, 2012c; DNB, 2012a). Met een verwijzing naar het begin van de jaren tachtig laat DNB zien, dat het mogelijk is om het vertrouwen in de economie in korte tijd te laten omslaan. In oktober 1982 was het consumentenvertrouwen nog slechter dan nu. Vervolgens gaven het consolidatiebeleid van Lubbers en het Akkoord van Wassenaar duidelijkheid over de richting die Nederland moest inslaan. Binnen twee jaar was het vertrouwen sterk verbeterd en na drie jaar was het zelfs positief. Een vertrouwensherstel in die orde van grootte, kan de groei zo maar met 0,5 procentpunt verbeteren (DNB, 2012a: 16-17).

Het huidige gebrek aan vertrouwen wordt vooral veroorzaakt door onzekerheid. Er is te veel onduidelijk over wat er in de komende jaren gaat gebeuren. De lijst met onzekerheden is lang en plaatst ons voor grote uitdagingen. Dit vertaalt zich in een vertrouwenscrisis. De consumptie staat hierdoor sterk onder druk. Dit is één van de redenen waarom Duitsland economisch beter presteert dan Nederland (CPB, 2012d: 26). Tot nu toe heeft het kabinet weinig gedaan om het vertrouwen te vergroten.

Integendeel, doordat er niet lang genoeg nagedacht was over het regeerakkoord, moest er direct worden heronderhandeld over de inkomensafhankelijke zorgpremie. Terwijl lijsttrekker Rutte in de verkiezingsdebatten zei geen cent meer naar Griekenland te willen overmaken, bleek dit voor premier Rutte - zoals door iedereen verwacht - toch noodzakelijk. En het kabinet weet zich niet verzekerd van een meerderheid in de Eerste Kamer. Onhaalbare beloften, terugkomen op eerdere afspraken en onduidelijkheid zorgen alleen maar voor wantrouwen. Een duidelijk, eerlijk en realistisch verhaal werkt beter dan een verhaal dat iedereen wil horen, maar achteraf niet klopt. Hier wordt leiderschap gevraagd.

Voor het duidelijke en eerlijke verhaal is het belangrijk dat de voornemens uit het regeerakkoord snel worden omgezet in concreet beleid. Hoe sneller dit vorm krijgt, des te eerder kunnen bedrijven, burgers en investeerders weer vertrouwen op herstel van de Nederlandse economie. Maar misschien wel nog belangrijker is dat er een visie wordt ontwikkeld op de toekomst van Nederland. De eerste hervormingsstappen worden gezet, maar waar leiden deze naar toe? PvdA en VVD hebben één gemeenschappelijk doel: weg uit de crisis. Maar waarheen? Daarover verschillen de meningen. Een langetermijnperspectief ontbreekt. Op veel beleidsterreinen worden maatregelen aangekondigd, maar wat is het eindbeeld?

Het meest duidelijk is dit bij de plannen voor de woningmarkt. Voor de koopkant van de woningmarkt heeft het kabinet bij de hypotheekrente gekozen voor een compromis tussen de plannen van de VVD en PvdA. Maar doordat de hypotheekrente aftrekbaar blijft tegen - uiteindelijk - een arbitrair tarief van maximaal 38%, blijft er een disbalans bestaan tussen de fiscale behandeling van schuld en vermogen. Over vermogen betalen mensen namelijk 30% belasting. Voor een stabiel, toekomstbestendig stelsel zou het dan ook beter zijn om vreemd- en eigen vermogen fiscaal gezien neutraal te gaan behandelen. Voor de huurkant geldt dat de gekozen systematiek van de WOZ-huren en de verhuurdersheffing leidt tot grote onzekerheid voor corporaties. Corporaties weten niet waar ze aan toe zijn en investeringen worden uitgesteld. Dit drukt de ontwikkelingen op de korte termijn nog verder. Snelle duidelijkheid is geboden.

## 5 Nieuwe uitdagingen

In de komende jaren staan belangrijke veranderingen in de verzorgingsstaat op de agenda. Dat is nodig, want er is sprake van groot achterstallig onderhoud. Ondertussen moeten we ook weer vooruit kijken. Er liggen namelijk meer belangrijke uitdagingen te wachten. Op financieel-economisch terrein zien wij de grote verstoring door overheidsinterventie in sparen en lenen als volgend probleem. Het wegnemen van deze verstoring is nodig, maar heeft grote effecten voor werkenden en jongeren. Een intelligente oplossing hiervoor is nodig.

De bemoeienis van de overheid met sparen en lenen heeft tegengestelde effecten. Veel mensen sparen verplicht voor hun pensioen. Daardoor heeft Nederland een goed en riant pensioensysteem opgebouwd in vergelijking met ons omringende landen. We hebben een vermogen van bijna 1.000 miljard euro in onze pensioenfondsen. Tegelijkertijd stimuleerde de overheid het hebben van schulden, via de hypotheekrenteaftrek en aflossingsvrije- en spaarhypotheken. Dat heeft juist weer geresulteerd in de hoogste hypotheekschuld per hoofd van de bevolking ter wereld.

De netto spaarquote in Nederland daalt sinds het begin van de jaren negentig. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er steeds meer aflossingsvrije hypotheken zijn

afgesloten. Hierdoor zijn de individuele besparingen afgenomen. Sinds 2004 zijn de individuele besparingen zelfs negatief, terwijl de collectieve besparingen toenemen, onder meer door de hogere pensioenpremies. Nederland spaart collectief en leent individueel. Daardoor is een vreemde financiële architectuur ontstaan in Nederland. De besparingen lopen vooral via de pensioenfondsen, leningen vooral via de banken. De pensioenfondsen beleggen hun geld voornamelijk in het buitenland en de banken halen het geld voor de hypotheekleningen vooral uit het buitenland. In theorie is dat geen probleem. In een stabiele situatie lossen perfect werkende kapitaalmarkten dit coördinatieprobleem makkelijk op. Helaas is de situatie niet altijd stabiel en werken kapitaalmarkten niet perfect. Dat heeft risico's voor de stabiliteit van ons financieel stelsel.

Nadeel van dit stelsel is ook dat een groot deel van het particuliere vermogen vastligt: in een huis, in een pensioenfonds, en in veel gevallen in beide. Mensen hebben hierdoor weinig financiële ruimte om te anticiperen op veranderingen, zoals werkloosheid, tegenvallende loonontwikkelingen of lastenverzwaringen. Vaak is de enige optie minder consumeren. Overheidsbezuinigingen werken hierdoor op korte termijn harder door in de economie; de begrotingsmultiplier is hoger.

In de toekomst moet het financieel stelsel in Nederland stabielere worden. Dat lukt niet van de ene op de andere dag. Maar, voor de lange termijn is het wel nodig om te weten waar we naar toe willen werken. Een deel van de oplossing ligt in de fiscaliteit. Daar worden de eerste maatregelen al genomen. Door in de fiscaliteit prikkels in te bouwen om mensen hun hypotheekschuld te laten aflossen, wordt de macro-hypotheekschuld verlaagd. Tegelijkertijd betekent dit wel dat een nog groter deel van het vermogen vastligt in stenen. Ook op pensioenterrein verandert het een en ander. Werkenden krijgen minder fiscale ruimte om pensioen op te bouwen. De gedachtegang hierachter is: als je langer moet werken, heb je meer tijd om het pensioen op te bouwen en minder tijd om het te consumeren. Ook is deze maatregel een tegenhanger van de lagere bestedingsruimte door de verplichte aflossing van hypotheekschulden.

Deze grote wijzigingen in het fiscale systeem, hoe logisch ze voor de afzonderlijke onderwerpen en macro-economisch ook zijn, brengen wel een nieuw probleem met zich mee. Dat is de stapeling van effecten. Collectieve lasten steunen steeds zwaarder op de werkenden. De groep ouderen wordt steeds groter ten opzichte van de groep werkenden. Jongere generaties moeten tegelijkertijd wel hun hypotheekschuld aflossen. En de recente ontwikkelingen in pensioenland brengen het risico mee dat de rekening vooral bij de jongeren wordt gelegd. Via hogere premies, of via het verhogen van de rekenrente, waardoor toekomstige rendementen kunnen worden uitgekeerd aan de huidige pensioengerechtigden. Als de verkleining van de fiscale ruimte om pensioen op te bouwen niet wordt vertaald in lagere premies voor de werkenden, wordt wederom een groot risico neergelegd bij werkenden en jongeren. Tegelijkertijd dreigen de collectieve zorguitgaven de pan uit te rijzen. Ook daar kan een situatie ontstaan waarin jongeren zowel de zorg voor oudere generaties als de zorg voor zichzelf moeten betalen. Paul Schnabel maakt zich terecht zorgen over de positie van jonge gezinnen (*Telegraaf*, 20 oktober 2012). De netto-vermogenspositie van oudere huishoudens is de laatste twintig jaar sterk gegroeid, terwijl die van jongere huishoudens verslechterde (DNB, 2012b). Een generatiekloof dreigt.

Het is daarom verstandig om te bekijken of we bestaande instituties moeten aanpassen. We denken nu te veel vanuit allerlei verschillende potjes. Een pensioenpot, een potje



voor het eigen huis, een vrije spaarpot, misschien in de toekomst nog vormen van zorgsparen. Al deze spaarvormen hebben hun eigen eigendomsstructuren, solidariteitsoverwegingen, eigen 'besturen' en eigen restricties. Dat maakt het er niet transparanter, duidelijker en efficiënter op. We zijn geen baas over ons eigen geld: veel wordt beïnvloed door de overheidsinmenging. Dat maakt het stelsel onhoudbaar. Een meer integrale visie op sparen en lenen is nodig.

Een grondige herziening van het pensioenstelsel speelt in die visie een cruciale rol. Allereerst moeten we hier een acuut probleem oplossen: we moeten het tekort in pensioenfondsen verdelen en eigendomsrechten helder vastleggen. De onzekerheid die nu bestaat over niet te vermijden kortingen draagt in belangrijke mate bij aan het lage consumentenvertrouwen. Maar we moeten ook kijken naar de fundamenten van het pensioenstelsel. Het huidige systeem is verouderd en aan herijking toe. Het stelsel is nog te veel ingericht op de werkelijkheid van de 20<sup>e</sup> eeuw: op kostwinners die veertig jaar bij dezelfde baas werken, die veel zekerheid willen en een volledig afgelost huis willen achterlaten als erfenis. Bovendien kent het huidige systeem geen keuzevrijheid en geen mogelijkheid voor maatwerk. Wie een ander pensioenfonds wil, moet eerst een andere baan zoeken, vaak zelfs in een andere sector. En met doorsneepremies, ongerichte solidariteit en allerlei VUT/prepensioen-overgangsregelingen hebben we het systeem zo ingewikkeld gemaakt dat niemand het meer begrijpt. Maar langzaam keert de wal het schip. Er zijn al 800.000 zzp-ers, waarvan een deel zich bewust onttrekt aan de opgelegde collectiviteiten. Ook keren meer en meer jongeren de structuren de rug toe. Dit systeem kan niet overleven.

D66 was de eerste partij die hervormingen bepleitte op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de AOW. Dit is noodzakelijk om Nederland concurrerend te houden en om onze cruciale collectieve voorzieningen in stand te kunnen houden in een vergrijzende samenleving. Tien jaar later gaan deze hervormingen in meer of mindere mate worden gerealiseerd. Herziening van het pensioenstelsel blijft vooralsnog achterwege. De problemen waar Nederland nu mee te kampen heeft, laten zien waartoe het leidt als te lang met ingrijpen wordt gewacht. Dit moeten we niet weer laten gebeuren.

### **Wouter Koolmees**

\*Financieel woordvoerder en vice-fractievoorzitter van de D66-fractie in de Tweede Kamer.

### **Literatuur**

Allers, M.A. (2012), Het Nederlandse groeirecept raakt uitgewerkt, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44 (3), pp. 157-162.

CBS (2012), *Bevolkingsprognose 2012-2060; Langer leven, langer werken*, Den Haag/Heerlen, CBS.

CPB (2010), *Analyse economische effecten financieel kader*, Den Haag, CPB.

CPB (2011), *Effecten stimuleringspakket*, Den Haag, CPB.

- CPB (2012a), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*. Den Haag, CPB.
- CPB (2012b), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, Den Haag, CPB.
- CPB (2012c), *Decemberraming 2012; Economische vooruitzichten 2013*, Den Haag, CPB.
- CPB (2012d), *Macro Economische Verkenning 2013*, Den Haag, CPB.
- DNB (2012a), *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten, december 2012 nr. 4*, Amsterdam, DNB.
- DNB (2012b), De vermogens van jong en oud, [www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2012/dnb280015.jsp](http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2012/dnb280015.jsp).
- European Commission (2012a), *Report from the Commission, Alert Mechanism Report 2013*, Brussel, 28 november.
- European Commission (2012b), *Council recommendation on the National Reform Programme 2012 of the Netherlands and delivering a Council opinion on the Stability Programme of the Netherlands, 2012-2015*, Brussel, 6 juli 2012.
- Garretsen, H. (2012), Hoe te bezuinigen in crisistijd: Over de teller en de noemer, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44 (2), pp. 123-127.
- Jacobs (2013), *Sweder van Wijnbergen en de multiplier*, 6 januari 2013, <http://basjacobs.wordpress.com>.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen*, 14e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Praag, B. van (2012), Het is herfst in Europa, *Economisch Statistische Berichten*, 97 (4649 & 4650), pp. 728-731.
- Tweede Kamer (2008-2009), *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*, 31 070, nr. 24 herdruk.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Evaluatie stimuleringsmaatregelen inzake een groot aantal onderwerpen m.b.t. de financiële crisis en de kredietcrisis en de financieel-economische situatie en het begrotingsbeleid*, 33 000, nr. 32.
- Tweede Kamer (2012-2013), *Startnota*, 33 400, nr. 18.
- Wijnbergen, van (2012), *Waarom Keynesiaans stimuleren in Nederland niet gaat werken*, 30 december 2012, <http://www.economie.nl/weblog/waarom-keynesiaans-stimuleren-nederland-niet-gaat-werken>.

## Hervormingen publieke sector en de democratische rechtsstaat. Consequenties voor de publieke dienst

F. M. van der Meer  
G.S.A. Dijkstra\*

### Samenvatting

Steeds meer zijn er kritische geluiden te horen dat de Nederlandse democratische rechtsstaat onder druk staat dan wel reeds is aangetast. Deze geluiden zijn onder andere afkomstig van Tjeenk Willink. In dit artikel staat de vraag centraal of deze geluiden correct zijn. Om deze beweringen te kunnen onderzoeken, zullen wij eerst ingaan op de vraag wat de democratische rechtsstaat inhoudt. Vervolgens gaan wij in op de hervormingen binnen de publieke sector van de afgelopen decennia. Na de consequenties van deze ontwikkelingen te hebben onderzocht komen wij tot de conclusie dat Nederland nog steeds een rechtsstaat genoemd kan worden, maar dat wel sprake is van een 'lichtere' variant. Een volgende conclusie luidt dat het democratisch gehalte door (onder andere) de invoering van bedrijfsmatige methoden binnen de publieke sector en door verzelfstandiging en afstoting van taken wel degelijk sprake is van een aantasting van het democratisch karakter van ons staatsbestel. Mede hierdoor is er sprake van een geringere legitimiteit die vervolgens wel degelijk een indirecte aantasting inhoudt van het rechtsstatelijk karakter.

Trefwoorden: democratie, rechtsstaat, bestuurlijke hervormingen en publieke dienst

### 1 Inleiding

Velen maken zich bezorgd over de toestand en toekomst van de democratische rechtsstaat. In *de Volkskrant* van 12 juni 2012 schrijft columnist en medewerker van de Wiardi Beckman Stichting, René Cuperus: "De rechtsstaat blijkt een zootje". Deze uitspraak is weliswaar niet erg subtiel geformuleerd, maar er blijkt wel zorg uit. Er schijnt iets met die rechtsstaat aan de hand te zijn wat betreft de spanning tussen rechtsstaat en het rechtsgevoel onder juristen en de bevolking. Die zorg blijkt niet alleen te leven onder columnisten en is niet tot het strafrecht beperkt. Volgens de Onafhankelijke Statenfractie: "De politieke landelijke partijen hebben van de Trias Politica en het huis van Thorbecke een barakkenkamp gemaakt waardoor Nederland geen democratische rechtsstaat is maar een vriendenrepubliek". Hier blijkt de rechtsstaat ook in constitutioneel opzicht onder druk te staan. Nu kunnen mensen en partijen weleens al te zorgelijk zijn en daardoor overdrijven, maar een kritiek van een (oud) vicevoorzitter van de Raad van State kan men niet zo op gemakkelijke wijze ter zijde schuiven. Tjeenk Willink stelde onlangs tijdens zijn verhoor in het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging:

"De democratische rechtsstaat is verzwakt als gevolg van het op afstand plaatsen van politieke verantwoordelijkheden, het uitbesteden van taken aan de markt, het teruglopen van inhoudelijke kennis bij de rijksoverheid en de kleinere rol voor het maatschappelijk middenveld."

Deze stelling komt vrij krachtig over, maar deze oud vicevoorzitter van de Raad van State heeft al eerder (en eigenlijk in zijn gehele carrière vanaf de dagen van de

Commissie-Vonhoff) zijn bezorgdheid over de toestand en het functioneren van het Nederlandse bestuurlijke stelsel naar voren gebracht. Tjeenk Willink staat hierin niet alleen. Naar aanleiding van de doorvoering van het New Public Management, de dominantie van het management denken binnen het openbaar bestuur en de herordening van de publieke sector, wordt ook in de bestuurswetenschappelijke wereld herhaalde malen dezelfde zorg naar buiten gebracht: de bedreiging van een democratisch (en rechtsstatelijk) openbaar bestuur door een overgrote nadruk op het managementperspectief.

Mocht deze kritiek juist zijn, dan zijn de consequenties (en niet alleen voor het democratische gehalte van de samenleving) ernstig. Is die zorg over de staat van de democratische rechtsstaat terecht en hebben in de afgelopen decennia overheidshervormingen daartoe bijgedragen? Met deze vraag kunnen we wat dieper onder de oppervlakte van de direct beoogde resultaten van de recente overheidshervormingen kijken en de aandacht leggen op de neveneffecten voor de democratische rechtsstaat. Wel een waarschuwing. Gemakkelijke oplossingen zijn niet te vinden mocht er iets van waarheid in de bovengenoemde stelling liggen. Wel een bewustzijn van een mogelijk probleem.

## **2 De betekenis van de democratische rechtsstaat**

Voordat we verder gaan is het goed de aandacht te vestigen op een aantal preliminaire zaken. In het voorafgaande is gesproken over een aantasting van de democratische rechtsstaat. Het is natuurlijk de vraag of die zorg in het bijzonder relevant is voor het bijvoeglijke naamwoord democratische of betrekking heeft op het rechtsstatelijke gedeelte dan wel beide betreft. Uit de geschiedenis is gebleken dat er niet noodzakelijkerwijze een democratie hoeft te bestaan wanneer we van een rechtsstaat kunnen spreken. Het omgekeerde komt minder vaak voor.

Er wordt een verband tussen hervormingen en een verzwakking van de democratische rechtsstaat verondersteld. Maar voordat we dat kunnen behandelen moet eerst op de vraag worden ingegaan wat onder die democratische rechtsstaat wordt verstaan? Democratie veronderstelt een verband tussen enerzijds leden van de samenleving en anderzijds de uitoefening van staatsgezag (in termen van gemeenschapsgezag). Democratisch, omdat de burgers uiteindelijk het openbaar bestuur vormgeven en/of kiezen wie het land regeert en omdat over het handelen in het openbaar bestuur en van bestuurders verantwoording wordt afgelegd, uiteindelijk aan burgers/kiezers.

Een rechtsstaat houdt in dat iedereen zich aan het (Nederlandse) recht moet houden, zowel de burgers als de overheid. Kern van de rechtsstaat is een staat die zich bindt aan abstracte regels om zo burgers/leden van de staatsgemeenschap te vrijwaren van arbitrair ingrijpen. De burgers zijn aan die regels gebonden zijn en er is een machtenscheiding (Trias Politica) aanwezig. Gedurende de gehele negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw is de ontwikkeling naar en de uitbouw van een rechtsstaat te zien: minder op persoon gerichte relaties en uitoefening van macht en meer op abstracte en neutrale regels zonder aanzien des persoons. Dit ging parallel met de ontwikkeling en uitbouw van een bureaucratie (in een neutrale betekenis) in de (legaal-rationele gezagsuitoefening) van de rechtsstaat. Men kan in dit verband ook spreken van de rechtsstaat in werking. In de tweede helft van de negentiende eeuw en vooral het eerste kwart van de twintigste eeuw kwam daarbij de geleidelijke ontwikkeling van de *democratische* rechtsstaat. Sterke nadruk werd toen gelegd op

legitimering en de combinatie van verantwoording en verantwoordelijkheden die uiteindelijk te herleiden zijn op de burger waarbij het burgerschap nagenoeg de gehele samenleving omvat. Dit burgerschap onderstreept de actieve betrokkenheid (in rechten en plichten) van de leden van de staatsgemeenschap bij het bestuur daarvan. In groepsverband komt de civil society naar voren, waarbij idealiter horizontale machtsverhoudingen staan tegenover de verticale bij de traditionele overheid. Daarom wordt wel gesproken over de derde weg tussen overheid en bedrijfsleven. Burgers worden daarmee dragers van het openbaar bestuur. Dat dragerschap heeft daarom betrekking op de coproductie van taken als zeggenschap.

### **3 Hervormingen in het Nederlandse staatsbestel**

Wat zijn die hervormingen en ontwikkelingen, die volgens de critici de democratische rechtsstaat hebben aangetast? Het is een hele rij:

- Privatisering, deregulering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.
- Toezicht op afstand en in het verband daarmee een grotere mate van zelfregulering.
- Veranderingen in de relatie tussen het openbaar bestuur en leden van de samenleving, waarbij de laatsten minder gezien worden als burger en meer als klant.
- De introductie van New Public Management (met nadruk op het invoeren van bedrijfsmatige methoden binnen de publieke sector) en als gevolg daarvan:
- Een "vermanaging" van het openbaar bestuur en minder aandacht voor en interesse in politieke en legaliteitsvragen.
- De introductie van marktdenken zonder de discipline van de markt.
- Minder inhoudelijke kennis en contra-expertise aanwezig bij een geringer wordend aantal ambtenaren, waardoor de inhoudelijke ondersteuning van de politiek wordt ondergraven.
- Een geringere bereidheid van politieke functionarissen om te luisteren naar tegenargumenten van de ambtelijke staf en samenhangend daarmee:
- De wens van politieke functionarissen naar de aanstelling van "can do ambtenaren".

Deze ontwikkelingen staan uiteraard niet los van elkaar. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd in vele landen duidelijk dat de overheid zou moeten bezuinigen. Deels zouden deze bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden door de invoering van bedrijfsmatige methoden binnen de publieke sector. Deze invoering van bedrijfsmatige methoden in de publieke sector wordt in de bestuurskunde New Public Management genoemd. Vaak wordt in dit verband verwezen naar Reagan in de Verenigde Staten en Thatcher in het Verenigd Koninkrijk. Geheel 'nieuw' is de invoering van bedrijfsmatige methoden binnen de publieke sector overigens niet. In 1887 pleitte de latere Amerikaanse president Woodrow Wilson er al voor. Het was ook een belangrijk uitgangspunt van de Scientific Management benadering met als belangrijke auteurs Frederick Taylor en zijn leerling Morris Cooke. Vooral Cooke trachtte de ideeën van Taylor in de praktijk te brengen bij publieke organisaties. Onderdeel van New Public Management is niet alleen de invoering van bedrijfsmatige methoden, maar ook het op bestuurlijke afstand zetten van publieke organisaties door middel van verzelfstandiging en privatisering. Mede door deze veranderingen gaat ook de houding van de burgers veranderen: die gaan zich steeds meer als klant beschouwen in plaats van als burger. Deze veranderde houding van de burger heeft gevolgen voor de politiek. Steeds meer

worden politici door de kiezer afgerekend op hun daden. Hierdoor verandert ook de houding ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Politieke bestuurders accepteren steeds minder tegenspraak van hun ambtenaren.

#### **4 Aantasting van de democratische rechtsstaat?**

De vraag kan worden opgeworpen of deze ontwikkelingen hebben geleid tot een aantasting van het rechtsstatelijke karakter van het Nederlands openbaar bestuur? Het is niet gemakkelijk deze vraag zonder meer eenduidig te beantwoorden. De basisprincipes van de rechtsstaat zijn momenteel zonder meer aanwezig in het Nederlandse staatsbestel. Anders gesteld, Nederland is niet veranderd in een politiestaat (een staat waarin, anders dan in een rechtsstaat, de overheid zelf niet gebonden is aan het recht).

Wel kan worden vastgesteld dat het rechtsstatelijk karakter op een aantal punten geringer is geworden. Er wordt gekozen voor een lichtere variant. Er zijn veel meer inbreuken op de privacy van de burger dan in het verleden het geval was. Tekenend in dit verband is de naamswijziging van het Ministerie van Justitie. Het Ministerie heet nu het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het borgen van de veiligheid van de burger is op de eerste plaats komen te staan. Dat daarmee de vrijheid van de individuele burger wordt beperkt, wordt als een noodzakelijk kwaad beschouwd (vergelijk in dit verband de discussies over het opslaan van DNA-profielen, camera-toezicht en telefoontaps). Wel moet hier uitdrukkelijk bij worden aangetekend, dat deze ontwikkelingen passen binnen het (huidige aangepaste) juridische kader en dat er sprake is van rechterlijk toezicht. Kortom, de rechtsstaat blijft behouden, maar krijgt een andere, 'lichtere' inhoud. Tekenend in dit verband is de ontwikkeling van de bestuurlijke boete. Op veel terreinen krijgt de uitvoerende macht de bevoegdheid straffen op te leggen (veelal, maar niet uitsluitend, boetes). Dit geldt niet alleen voor de (lichtere) verkeerovertredingen, maar ook voor andere overtredingen en zelfs misdrijven (de Wet OM-afdoening die het de officier van justitie mogelijk maakt, als onderdeel van de uitvoerende macht, zelf straffen op te leggen bij een aantal misdrijven). Maar ook hierbij geldt, de wetgeving wordt aangepast, alle ontwikkelingen kennen een juridische basis. Bovendien staat bij bestuurlijke sancties (waaronder boetes) de weg open naar de rechter (zij het niet meer de strafrechter, maar de bestuursrechter). Evident blijft echter wel dat sprake is van een gespannen verhouding met de leer van de machtenscheiding (Trias Politica). Met enige overdrijving kan worden gesproken van een rechtsstaat light. De rechtsstaat wordt daarom niet direct bedreigd, maar wellicht wel indirect, zoals hieronder blijkt.

Een ander aspect betreft de democratische dimensie. De vermaning van het openbaar bestuur leidt tot depolitisering. en daarmee tot vermindering van politieke verantwoording, en tot een toename van verantwoording in financiële en management termen; vaak slechts cijfermatig van aard. De verantwoordingsrelatie tot de burger wordt daarmee verschaald en de vertaling in politieke en voor burger relevante termen wordt bemoeilijkt met alle legitimiteitsproblemen van dien.

Een voorbeeld van deze ontwikkeling betreft de invoering van prestatiemeting. Op zichzelf genomen is het voor de hand liggend dat overheden worden afgerekend op hun prestaties, maar in de publieke sector zijn deze prestaties (anders dan in de private sector) niet enkel te duiden in kwantitatieve gegevens. Wanneer dit wel geschiedt, dreigen kwalitatieve elementen ondergesneeuwd te raken. Een voorbeeld hiervan vormen de (inmiddels afgeschafte?) bonnenquota bij de politie. De politie werd

afgerekend op het aantal bonnen dat zij schreef, met als gevolg minder aandacht voor preventie en voor de specifieke omstandigheden van de burger die een overtreding beging. Bovendien doen zich vaak perverse effecten voor (waaronder manipulaties van de gegevens).

Verder wordt de inhoudelijke sterkte van het ambtelijk apparaat van de bestuurlijke kernonderdelen (relatief en absoluut) verzwakt (mede door de omvangrijke bezuinigen). Het ambtelijk apparaat kan minder (relevante) informatie en steun in verantwoordingsopzicht leveren. Dit heeft als consequentie dat de positie van de politiek verzwakt.

De versplintering van het openbaar bestuur door middel van verzelfstandiging en privatiseringen heeft de democratische legitimering verschaald. De vraag die zich permanent voordoet is hoe de democratische legitimering is geregeld bij zelfstandige bestuursorganen (zoals het COA, de UWV en De Nederlandsche Bank). Hetzelfde geldt voor geprivatiseerde overheidsdiensten voor zover deze nog publieke taken vervullen. In dit verband willen wij ook wijzen op het enorm grote aantal stichtingen op het gebied van de zorg, volkshuisvesting en onderwijs. Kenmerkend van een stichting is immers dat er sprake is van een doelvermogen zonder leden.

Veelal maakt de verticale verantwoording plaats voor een horizontale verantwoording (via bureaucratie en via de politieke lijn naar de bevolking) . Bij de organisaties zelf door Raden van Toezicht en stichtingsbesturen en door professionele zelfverantwoording (onder meer naar buiten door middel van visitaties). Die horizontale verantwoordingsstructuren worden gekritiseerd vanwege de mogelijkheid van (ongecontroleerd) professioneel en management-zelfbestuur, waarbij problemen, misstanden en andere onvolkomenheden met de mantel der liefde kunnen worden bedekt. Voorbeelden op gebieden als onder andere de volkshuisvesting, onderwijs en zorg (denk aan InHolland en Vestia) zijn legio. Voorts kan het toezicht van bijvoorbeeld Raden van Toezicht minder dan perfect zijn vanwege gebrekkige tijd van de leden (die vaak meerdere functies bekleden) en een te geringe afstand tot het management/de professionals hebben). Andere kritiekpunten zijn het gesloten karakter van de professionals, managers en bestuurderscircuit, waarbij in deze circuits de rol van politieke herkomst een rol speelt. Daardoor kan sprake zijn van nieuwe regentennetwerken.

Bovenstaande ontwikkelingen in beschouwing nemend, kan er wel degelijk gesproken worden van een zekere uitholling van de democratische component in de democratische rechtsstaat door ontwikkelingen binnen de politiek, het ambtelijk apparaat en door privatiseringen en verzelfstandigingen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de legitimiteit van politiek en ambtelijk apparaat bij de burger verminderd is. Deze geringere legitimiteit kan op indirecte wijze ook de rechtsstaat bedreigen. Benadrukt dient te worden dat de rechtsstaat niet alleen een formele structuur betreft. De rechtsstaat kent ook een cultureel aspect, namelijk het besef bij burgers, maar ook bij ambtenaren en politici dat de rechtsstaat een belangrijke waarde in onze samenleving vertegenwoordigt (legaal-rationeel gezag). Op indirecte wijze kan de rechtsstaat dus worden aangetast wanneer de legitimiteit van het openbaar bestuur onder de burger door die uitholling wordt ondergraven. Dan wordt ook de acceptatie van het overheidsgezag verminderd met als gevolg een verdamping van de rechtsstaat. De (soms wat wilde) opmerkingen in de media over rechtsstaat, rechtsgevoel en het

openbaar bestuur als broedplaats van vriendjespolitiek en de politiek als een plaats waar de zakken worden gevuld is een eerste indicatie van dit opkomende probleem. Ook onder politici en ambtenaren is sprake van een verminderd bewustzijn van rechtsstatelijke waarden. Steeds vaker wordt met een zekere mate van dedain door politici gesproken over rechterlijke uitspraken en worden kritische geluiden van de Nationale ombudsman en de Raad van State in de wind geslagen (Waar bemoeit de ombudsman zich mee?; De Raad van State geeft 'slechts' een advies). De rechtsstaat wordt naar onze mening dan ook, zij het op indirecte wijze, bedreigd, alhoewel het uiteraard te ver voert om Nederland geen rechtsstaat meer te noemen.

## 5 Conclusie

In deze bijdrage hebben wij stil gestaan bij de vraag of er in Nederland sprake is van een aantasting van de democratische rechtsstaat als gevolg van de ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur in de afgelopen decennia. Deze ontwikkelingen kunnen worden gekenschetst als het steeds minder benadrukken van het bijzondere karakter van de overheid en het bejubelen van de markt (alhoewel er de laatste jaren sprake lijkt van een zekere omslag). Technieken uit de private sector worden ingevoerd in de publieke sector en publieke taken worden afgestoten naar de markt. Wij zijn *niet* van mening dat deze ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat Nederland geen rechtsstaat meer kan worden genoemd. Nog steeds wordt uitgegaan in theorie en praktijk van de primaat van het recht, ook voor de overheid zelf (anders dan in een politiestaat). *Wel* vinden wij dat sprake is van een lichtere mate van de rechtsstaat. Wij zijn daarnaast van mening dat de genoemde ontwikkelingen een aantasting vormen van het democratisch gehalte van ons staatsbestel. Deze ondergraving leidt tot een verminderde legitimiteit van de overheid bij de burger. Dit, gekoppeld aan het steeds minder doordrongen zijn van de rechtsstatelijke waarden bij politici en bestuurders, leidt indirect tot een aantasting van de rechtsstaat. De rechtsstaat omvat niet enkel een structuur, maar dient ook daadwerkelijk beleefd te worden bij burgers, politici en ambtenaren. Wij noemden dit eerder het culturele aspect van de rechtsstaat.

**Frits M. van der Meer**  
**Gerrit S.A. Dijkstra**

\* Resp. bijzonder hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform aan de Universiteit Leiden en universitair docent aan de Universiteit Leiden en tevens lector Public Management aan De Haagse Hogeschool.

## Literatuur

Bekker, Roel, *Staat van de ambtelijke dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24.

Dijkstra, G.S.A. en Frits M. van der Meer (2011), *The civil service system of The Netherlands*. In: Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot, Edward Elgar.



- Meer, Frits M van der (2012), *De voorwaardenscheppende of waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst in BZK, Van verzorging naar waarborgstaat*, Meppel, Boom.
- Meer, F.M. van der (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*, Oratie, Leiden.
- Meer, F.M. van der, C.F. van en Berg and G.S.A. Dijkstra, (2012), *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press, Leiden.
- Page, Edward C. & Vincent Wright (eds.) (2007). *From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations*, London, Palgrave.
- Raadschelders, Jos C.N. Theo A.J. Toonen en Frits M. van der Meer (red.) (2007), *The Civil Service in the 21st century*, London, Palgrave.
- Twist, Mark van, *De burger is meer dan een passief beleidsobject*, PM, mei 2011.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers. WRR Rapporten aan de regering*, Amsterdam, Amsterdam University.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving. WRR Rapporten aan de regering*, Amsterdam, Amsterdam University Press.