

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 47, 2015, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	84
2	Beleidsvaluaties: we kunnen het wél leuker maken <i>P.W.C. Koning</i>	86
3	Begrotingsbeleid en beleidscoördinatie in een EMU zonder politieke unie <i>F.A.G. den Butter en M.L.L. Segers</i>	93
4	Belastingverlaging in 2016 <i>C.A. de Kam</i>	103

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40 en € 80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Telefoonnummer: 070 3427359

Redactie

prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
drs. L. Hoffman, Leen
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

dr. J.H.M. Donders, Jan
prof. dr. C.A. de Kam, Flip

Abonnement

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: www.tvof.nl.

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Website: www.wimdreesstichting.nl

VAN DE REDACTIE

Dit zomernummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën telt drie bijdragen. De eerste bijdrage gaat over de ‘receptie’ van beleidsevaluaties. De tweede bijdrage is gewijd aan de vraag hoe verdere economische integratie in Europa valt te bereiken, nu de weg naar een volledige politieke integratie in de Europese Unie lijkt te zijn afgesloten. De derde bijdrage behandelt het recente echec bij de voorgenomen herziening en vereenvoudiging van het belastingstelsel.

De potentiële maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke verdiensten van beleidsevaluaties staan buiten discussie. Uitgevoerde beleidsevaluaties maken de hooggespannen verwachtingen echter vaak niet waar. Zowel onderzoekers als beleidsmakers zijn doorgaans vervuld van goede bedoelingen, maar zij appreciëren beleidsevaluaties veelal verschillend. Slechts een relatief gering aantal evaluaties scoort hoog in termen van wetenschappelijke standaarden en wordt tegelijkertijd door beleidsmakers als zinvol ervaren. De grondoorzaak van de uiteenlopende waardering van uitgevoerde evaluaties is dat onderzoekers en beleidsmakers de resultaten ervan op grond van verschillende criteria beoordelen. *Koning* bespreekt in zijn bijdrage zeven oorzaken die verklaren wat er mis kan gaan bij evaluaties. Hij geeft daarbij tevens aan hoe het beter zou kunnen. De auteur ondersteunt zijn betoog met verwijzingen naar evaluaties op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en wel met name naar evaluaties van het (re-)integratiebeleid.

Een belangrijkste beleidsprioriteit van de in november 2014 aangetreden Europese Commissie is het bevorderen van de economische groei. De plannen van deze Commissie illustreren twee beleidsdilemma's binnen het functioneren van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Alom worden achterblijvende investeringen als oorzaak van de stagnatie van de Europese economie gezien. Het is echter de vraag of de Europese Commissie en de lidstaten groeibevorderende investeringen kunnen stimuleren zonder dat dit leidt tot stijgende begrotingstekorten van de lidstaten. Recente ontwikkelingen onderstrepen het belang van meer beleidscoördinatie in het kader van de EMU. De vraag rijst echter hoe deze coördinatie kan worden verbeterd, wanneer het streven tegelijkertijd is gericht op minder regelgeving vanuit Brussel. Nu de weg naar een volledige politieke integratie in de Europese Unie lijkt te zijn afgesloten, proberen *Den Butter* en *Segers* in hun bijdrage de vraag te beantwoorden hoe Europa toch verder economisch kan integreren. Binnen de EMU gaat het daarbij om beleidscoördinatie, die rekening houdt met de nog steeds toenemende verwevenheid van de Europese economieën. Nu het opvangen van landspecifieke tegenvallers niet langer mogelijk is via wisselkoersaanpassingen, ligt de nadruk bij het versterken van de economische structuur op het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Daarbij is een goede institutionele structuur nodig voor het bewaken van de begrotingsdiscipline. Financiële markten zouden er volgens de auteurs belang bij moeten hebben dat de begrotingsdiscipline gehandhaafd blijft. Zij kunnen in dat geval bijdragen aan een beheerste ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Met geruime vertraging heeft het kabinet in juni 2015 een voorzet openbaar gemaakt voor herziening en vereenvoudiging van het belastingstelsel. Binnen anderhalve week kon deze blauwdruk in de prullenbak, aangezien voor de door het kabinet gepresenteerde voornemens onvoldoende draagvlak bleek te bestaan bij de niet-regeringspartijen. In zijn bijdrage bespreekt *De Kam* tekortkomingen in de analyse die aan de kabinetsvoornemens ten grondslag liggen. Nu de kruitdamp is opgetrokken, resteert het plan om de collectieve lasten

in 2016 met vijf miljard euro te verlagen. Ook de vormgeving van deze lastenverlichting roept kritische vragen op.

Jan Donders
Flip de Kam

BELEIDSEVALUATIES: WE KUNNEN HET WÉL LEUKER MAKEN

P.W.C. Koning*

Samenvatting

Nut en noodzaak van beleidsevaluaties worden zelden betwist. De praktijk van de beleidsevaluatie blijft veelal achter bij de vooraf soms hooggespannen verwachtingen. Zowel onderzoekers als beleidsmakers zijn in de regel vervuld van goede bedoelingen, maar zij weten elkaar niet te vinden bij de evaluatie van beleidsevaluaties. In deze bijdrage passeren zeven oorzaken de revue, die verklaren waarom het mis kan gaan bij evaluaties. Tevens wordt aangegeven hoe het beter zou kunnen. Ter illustratie wordt verwezen naar evaluaties op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met name beleid dat is gericht op (re-)integratie van uitkeringsontvangers in de arbeidsmarkt.

Trefwoorden: beleidsevaluatie, re-integratiebeleid

1 Inleiding

Als één type onderzoek ambtelijke ontwerpers van beleid, beleidsmakers in het parlement en onderzoekers bij elkaar zou moeten brengen, dan zijn dit wel beleidsevaluaties. De potentiële maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke verdiensten van beleidsevaluaties staan buiten discussie. De Tweede Kamer jaagt veel evaluatieonderzoek aan. Het gaat kennelijk ergens over. Voor de betrokken onderzoekers vormt het uitvoeren van beleidsevaluaties een belangrijke uitdaging. Welke variabelen zeggen iets over de effecten van op de rails gezet beleid, onder welke voorwaarden mag gevoerd beleid geslaagd heten, en wanneer en in hoeverre kunnen gemeten effecten eenduidig worden toegeschreven aan de inzet van beleidsmaatregelen? Ingewikkelde, boeiende vragen, waarop wetenschappers hun tanden kunnen stukbijten.

Nut en noodzaak van beleidsevaluaties worden zelden betwist. De praktijk van de beleidsevaluatie blijft veelal achter bij de vooraf soms hooggespannen verwachtingen. Een relatief gering aantal evaluaties scoort enerzijds hoog in termen van wetenschappelijke standaarden en wordt anderzijds door beleidsmakers als zinvol ervaren. Het evaluatielandschap kent een tweedeling. Aan de ene kant staan de evaluatie-experts, die vaak verongelijkt door het leven gaan. Zij gedragen zich als de beste stuurder aan wal, of hadden geen toegang tot gegevens die nodig waren voor een deugdelijke analyse. Aan de andere kant staan beleidsmakers, die stellen dat uitgevoerde evaluaties geen of onvoldoende oog hebben voor de context waarin besluitvorming plaatsvindt. Kortom: zowel onderzoekers als beleidsmakers zijn vervuld van goede bedoelingen, maar zij weten elkaar niet te vinden bij de evaluatie van beleidsevaluaties. De grondoorzaak is dat zij verschillende succescriteria hanteren.

Deze observatie is niet nieuw. Zo maakt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) zich al enkele jaren sterk voor het project ‘Lessen van evaluaties’. De vraagstelling van dit project is constructief: ‘Hoe kan de overheid de kracht van beleidsevaluaties beter benutten en de zwaktes vermijden?’. Nog iets concreter:

‘De vraag is hoe kan worden voorkomen dat evaluatie ten onder gaat in het politieke gewoel. Hoe kan de overheid de evaluatiefunctie zo inrichten dat haar kernfuncties, zoals verantwoording afleggen en lessen leren, zo goed mogelijk worden vervuld, terwijl tegelijk onbedoelde gevolgen van evaluatie zoveel mogelijk worden voorkomen,

zoals een doorgeschoten afrekencultuur of overspannen verwachtingen van wat de overheid vermag?’

Het bedoelde WRR-project loopt nog. Het betreft ‘werk in uitvoering’. Over de oorzaken van deze lange doorlooptijd kan rijkelijk worden gespeculeerd. Een flauwe grap maken is verleidelijk. Tijdigheid is tenslotte een belangrijk criterium voor een goede beleidsevaluatie. De positieve kant van het trage verloop van dit project is dat buitenstaanders nog over de mogelijkheid beschikken om de WRR van enige input te voorzien – en dat is precies de bedoeling van deze bijdrage. Ik som zeven oorzaken op, waarom het mis kan gaan bij evaluaties. Tevens geef ik aan waar en hoe het beter zou kunnen. Wellicht kan de WRR hier nog zijn voordeel mee doen.

2 Evalueren is terugkijken

Kenmerkend voor evaluaties (ex post) is dat zij terugkijken op gevoerd beleid. Volgen kabinetten elkaar snel op, dan is de koppeling van beleidsresultaten naar bewindspersonen minder evident. Het komt daarom geregeld voor dat bewindslieden een evaluatie terzijde schuiven met het argument dat inmiddels ‘heel ander beleid’ wordt gevoerd. Niet gespeend van een vleugje opportunisme kan het ook slim zijn resultaten juist te omarmen, wanneer dat goed uitkomt, vooral als een beleidsinitiatief niet gewerkt heeft in het verleden en ‘om die reden het beleid dan ook reeds is bijgesteld’.

Voor onderzoekers is zo’n opstelling natuurlijk niet echt bevredigend. Zij voelen zich een speelbal van beleidsmakers, soms worden ze genegeerd en soms doodgeknuffeld. Bovendien wijzen onderzoekers er – veelal terecht – op dat beleid echt niet zo dramatisch verandert in de loop van de tijd en dat het verleden dus wel degelijk relevante lessen leert. Zo is het wat merkwaardig te denken dat Instroom-Doorstroombanen in tegenstelling tot de voormalige Melkertbanen wél tot een forse doorstroom van uitkeringsontvangers naar reguliere arbeid zullen leiden. Het gaat bij beide programma’s immers om mensen uit dezelfde doelgroep. Bovendien rapporteert de internationale literatuur bijna als een wetmatigheid dat dit soort banen de arbeidsmarkt niet efficiënter maakt.

Dat onderzoekers bij evaluaties achterom kijken, biedt een belangrijk voordeel. Hebben de uitkomsten van de evaluatie betrekking op de resultaten van ‘oud beleid’, dan ligt afrekenen op huidig beleid niet voor de hand. Gevolg is dat alle aandacht uit kan gaan naar de ‘werkzame en niet-werkzame bestanddelen’ van eerder ingezet beleid. Evaluaties krijgen dan een constructiever karakter. Bij de praktijk van aanpassing van arbeidsomstandigheden (arbo) en in de re-integratiepraktijk is dit van belang: wat werkt voor wie en wanneer?

Resultaten van onderzoek op dit terrein voeden een kennisbasis die tijdloos is en zich niet zoveel aantrekt van de nukken van de komende en gaande beleidsmaker. Uiteindelijk kunnen beleidsmakers van dit type beleidsonderzoek profiteren. Mijn pleidooi is dus om beleidsevaluaties vooral in te zetten op dossiers waarbij kennisopbouw essentieel is. Discussies over de zin en onzin van nieuw beleid gaan dan uit van een deugdelijke kennisbasis, en zijn niet gebaseerd op de eenzijdige vraag of ‘beleid X’ nu werkt of niet. Zo zit de wereld ook niet in elkaar.

3 Beleid evalueren is een vak

Ogenschijnlijk telt Nederland voldoende instanties die er alles aan gelegen is tot goede evaluaties te komen: de Algemene Rekenkamer (AR), inspecties, het Ministerie van Financiën, financiële directies bij beleidsministeries en de planbureaus. Daarnaast is, zoals eerder gesteld, de Tweede Kamer een belangrijke – zo niet de belangrijkste – aanjager en opdrachtgever van evaluatieonderzoek. Al deze partijen hebben een heilig geloof dat evaluaties het beleid kunnen versterken. Maar dat niet alleen: er leeft ook een sterke

overtuiging dat zonder het bestaan van deze instanties de evaluatiefunctie (sterk) zou verslappen. Veel tijd gaat daarom op aan het ‘achter de broek zitten’ van beleidsmakers.

Juist op dit laatste punt gaat het volgens mij ook vaak fout: te veel nadruk ligt op de vraag óf en wanneer er evaluaties zijn, niet hoe die evaluaties plaats moeten vinden en of evaluaties wel altijd tot zinvolle resultaten leiden. De kunst van het evalueren verschilt wezenlijk van het uitoefenen van controle of houden van toezicht. Bij beleidsevaluaties draait het om het opzetten van geloofwaardige onderzoekontwerpen, en niet primair om de vraag of financiële middelen rechtmatig zijn besteed. Van origine zijn instanties als de AR en inspecties juist bevolkt met mensen die opgeleid zijn als jurist, bestuurskundige of financieel controller – zij komen vooral van de laatste school. Voor hen is het lastig te doorgronden wat een deugdelijke evaluatie is – liefst natuurlijk door groepen die deelnemen aan een programma te vergelijken met controlegroepen die er niet aan hebben deelgenomen. Maar hoe regel je zoiets?

Het gevolg is dat moeizame discussies ontstaan met beleidsmakers. De toezichthouders willen wel iets van de grond krijgen, maar het hoe en wat staat hen niet precies voor ogen. Want waarom zou een ‘nulmeting’ altijd zinvol zijn, welke variabelen wil je meten, wanneer meet je echt toegevoegde waarde die ondubbelzinnig aan gevoerd beleid kan worden toegeschreven? Allemaal vragen die bij de direct betrokken ambtenaren een meer dan basale kennis van statistiek of econometrie vergen. En vragen waar beleidsmakers – de opdrachtgevers van veel evaluatieonderzoek – zelf eveneens het antwoord op schuldig plegen te blijven.

De oplossing voor dit probleem ligt voor de hand: zet meer en vaker evaluatie-experts in – in deeltijd of in voltijd – bij toezichthoudende instanties die ertoe doen. Voor mijn gevoel is in Den Haag geleidelijk aan een beweging zichtbaar in deze richting, maar het blijft een traag verlopend proces, zeker zolang onvoldoende massa van evaluatie-experts werkzaam is om echt een evaluatiecultuur tot stand te brengen. Het zou werkelijk helpen, wanneer experts op het terrein van beleidsevaluatie veel vaker over de vloer komen bij toezichthouders.

4 Evalueren is committeren

Steeds breder leeft het besef – niet alleen onder onderzoekers – dat beleidsexperimenten behulpzaam kunnen zijn bij het evalueren van beleid. Het idee is rechttoe-rechtaan: op willekeurige gronden, bijvoorbeeld het BSN-nummer¹ van mensen (even of oneven), vindt toewijzing van een beleidsinterventie plaats. Zodoende is selectie uitgesloten en kan de situatie van door het beleid geraakte groepen eenvoudig worden vergeleken met de situatie van controlegroepen, om langs deze weg de effectiviteit van beleid te meten. Beleidsexperimenten leveren daardoor uitkomsten op die vrijwel iedereen kan begrijpen. Dit contrasteert met allerlei geavanceerde, non-experimentele methoden die veel verbeelding vergen en tot allerlei hoofdbrekens leiden over hoe alsnog tot geschikte controlegroepen te komen.

Toch gaat het vaak om een andere reden mis. Zo helder als de spelregels voor de algemene opzet van experimenten zijn, zo lastig is het om die spelregels te implementeren. Dit heeft alles van doen met zogenaamde ‘*non-compliance*’: uitvoerders van het beleid die zich niet houden aan de gerandomiseerde toewijzing van interventies. In dat geval treedt mogelijk verwatering van effecten op: de door het beleid bestreken groep gaat meer op de controlegroep lijken, en andersom. Het is in deze gevallen op zijn minst noodzakelijk om te weten of, en zo ja bij wie *non-compliance* heeft plaatsgevonden – in dat geval kan met enkele veronderstellingen het echte effect ‘teruggerekend’ worden.

¹ BSN = Burger Service Nummer.

Experimenteel beleidsonderzoek staat in elk geval bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nog in de kinderschoenen. Recente ervaringen met gemeentelijke experimenten op het terrein van re-integratie stemmen daarbij nog niet tot volle tevredenheid. Bij sommige gemeenten was sprake van *non-compliance*, en dan nog wel zonder dat is geregistreerd in welke opzichten van de toegewezen groep uitkeringsontvangers is afgeweken.² Het gevolg laat zich raden: effectmetingen die moeilijk zijn te interpreteren en waarschijnlijk het werkelijke effect van ingezet beleid onderschatten.

Naar verwachting zal de komende jaren de inzet van experimenten op het domein van het Ministerie van SZW verder groeien. Daarmee komt dus een volgende uitdaging nog prangender in het vizier: commitment van uitvoerders bij op poten gezette evaluaties. Mijn inschatting is dat dat commitment cruciaal is om een blijvende cultuur van beleidsexperimenten te realiseren. Zonder commitment bestaat gerede kans dat resultaten onnodig teleurstellen, en daarmee neemt het draagvlak voor toekomstige experimenten verder af.

Het is zaak deze spiraal te voorkomen en zo nodig te doorbreken, maar hoe? Eén berijdbaar spoor bestaat eruit de prikkels tot commitment vanuit het ministerie te versterken, met name door cofinanciering van decentrale initiatieven uit de rijksbegroting uitsluitend toe te passen op voorwaarde dat beleidsevaluerend onderzoek deugdelijk is uitgevoerd.³ Wellicht helpt dit gemeenten om door te pakken. Een ander spoor is dat van ruchtbaarheid geven aan ‘*best practices*’, door goed onderzoek te benoemen en te promoten. Hopelijk leidt dit vervolgens tot een inktvlek-effect: steeds meer uitvoerders die ook mee willen doen.

5 Evalueren is abstraheren

Vanuit het standpunt van de rijksoverheid gezien, zijn beleidsevaluaties bij naar lokale en provinciale overheden gedecentraliseerd beleid vooral relevant om de rol van het betrokken ministerie als ‘systeemverantwoordelijke’ op effectiviteit te toetsen. Het gaat om het stellen van de juiste regels en randvoorwaarden. De centrale overheid heeft bij gedecentraliseerd beleid veel minder greep op de concrete keuze van instrumenten, die lokaal of provinciaal worden ingezet. Immers, het zijn uitvoerders – zoals klantmanagers, lokale organisaties en gemeenten – die hierover gaan. Bij het evalueren van arbeidsmarktbeleid leidt het beginsel van systeemverantwoordelijkheid bijvoorbeeld vaak tot onmin bij uitvoerders op decentraal niveau.

Zo dient het Ministerie van SZW zich eens in de zoveel tijd van de schone taak te kwijten om de algehele effectiviteit van re-integratiemiddelen vast te stellen. Om dat te doen is wel voldoende ‘massa’ nodig, dat wil zeggen de beschikbaarheid van voldoende gegevens om statistisch verantwoorde uitspraken te doen over het algehele beeld in Nederland. In de praktijk komt het er dan veelal op neer dat re-integratiestatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek worden uitgelopen. De CBS-statistiek kent een grofmazige indeling van typen instrumenten. Wat vervolgens gebeurt, is dat klantmanagers bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en bij de gemeenten zich niet of nauwelijks herkennen in het beleidsonderzoek van SZW. De uitkomsten zouden te abstract zijn, ze zeggen weinig of niets over de re-integratiepraktijk waarbij de uitvoerders ‘met de poten in de modder staan’, en te maken hebben met andere klanttypen en een andere lokale arbeidsmarkt.

Dit heeft natuurlijk iets onbevredigends: hoe goed evaluatieonderzoek ook is uitgevoerd, decentrale partijen vinden niet dat het hen verder brengt. Een zekere desinteresse en mate van cynisme bij de direct betrokkenen zijn hiervan het ongewenste gevolg.

Het merkwaardige is dat klantmanagers van het UWV en bij de gemeente doorgaans stellig geloven dat hun maatwerk uiteindelijk wel degelijk evalueerbaar is – of althans: dat de

² De Koning *et al.* (2014).

³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014).

wenselijkheid van dit beleid via onderzoek aannemelijk is te maken. Vanuit statistisch perspectief is dat echter onmogelijk: altijd zal enige abstractie nodig zijn om het *gemiddelde* effect voor een aantal cliënttypen en uiteenlopende omstandigheden verantwoord te kunnen schatten. Wat kan, is dat klantmanagers na verloop van tijd leren wat op hoofdlijnen de zogenaamde ‘werkzame bestanddelen’ van beleid zijn. Die kunnen zij als algemene richtlijn toepassen, maar ergens houden de inzichten op die van grootschalige beleidsevaluaties mogen worden verwacht. Mijn pleidooi is daarom uitvoerders beter te scholen in het trekken van lering uit evaluatieonderzoek. Dat betekent niet dat zij die lessen onverkort moeten overnemen, maar wel dat zij die als algemene richtlijnen zouden dienen te hanteren. Zolang dat niet gebeurt, blijft de afstand tussen ‘Den Haag’ en de lokale beleidspraktijk onnodig groot.

6 Evalueren is conserveren

Een betrekkelijk onomstreden uitgangspunt in de statistiek is dat een vergelijking van resultaten plaatsvindt met een ‘nulhypothese’, waarin een gegeven beleid geen effect heeft. Beleid zou dan moeten leiden tot significant andere uitkomsten. Dit betekent echter niet dat het effect van beleid ook substantieel moet zijn – een misverstand dat gauw opgeld doet (juist bij econometristen). Significantie wordt namelijk eerder gevonden bij onderzoek op basis van gegevens uit grote steekproeven. Of omgekeerd geredeneerd: soms zal het bijna onmogelijk zijn om een significant resultaat te vinden, louter en alleen omdat de bij de evaluatie gebruikte steekproef een te kleine omvang heeft.

Werken met nulhypothesen heeft als logische bijwerking dat evalueren neigt naar conservatisme: het vraagt nogal wat om te bewijzen dat iets werkt, en tot die tijd werkt het bij veronderstelling niet. Bij het formuleren van beleidsambities kan dit nogal frustrerend – en soms ook disciplinerend – werken. Zonder bewijs dat een beleidsmaatregel effectief is (kan zijn), zullen planbureaus en andere wetenschappelijke instanties dit nieuwe beleid afremmen. Wat daarom bij evaluaties al flink zou helpen, is naar hun toetsingskracht te kijken en verwachtingen te managen. Vragen zijn dan: wanneer volstaat het geëvalueerde beleid, wat hebben we nodig voor een gezaghebbende evaluatie? In dit verband kan het ook instructief zijn om de effectiviteit van alternatief beleid als referentiepunt te nemen – en dus niet zozeer een situatie zonder beleid.

Daarnaast kan het helpen om kosten en baten van beleid explicieter te maken, om zo – wanneer dat nodig is – de gevonden beperkte effectiviteit te kunnen relativiseren. Een treffend voorbeeld hierbij is de inzet van scholing en training voor werklozen, waarvoor slechts zelden volgens de standaardnorm significante effecten zijn gevonden. Zou echter het ‘*break-even*’ effect worden berekend dat nodig is om de kosten van een re-integratietraject goed te maken, dan zou snel duidelijk worden dat zeer omvangrijke databestanden nodig zijn om zo’n effect als significant te kunnen bestempelen. Dat zet schattingsresultaten toch al snel in een ander perspectief. Conclusie: onderdeel van evalueren is ook goed interpreteren. Dit brengt me als vanzelf op het volgende punt.

7 Evalueren is interpreteren

De standaardreflex bij vastgestelde geringe of negatieve effectiviteit van een maatregel is dat die maatregel beter kan worden afgeschaft. Die neiging bestaat zeker bij organisaties met een afrekencultuur, en dat in nog sterkere mate wanneer de ambtelijke en politieke leiding op zoek is naar bezuinigingen. Effectmeting kan evenwel slechts het begin van het verhaal zijn. Een interventie is niet te vergelijken met een pot pindakaas die overal hetzelfde smaakt, ongeacht in welke supermarkt hij is gekocht. Vooral uitvoerders zelf zijn medebepalend voor de effectiviteit van interventies – zij kunnen deze maken of breken. Dit

verhaal is dus complex. Het is zaak dat uitvoerders van harte aan beleid meewerken, willen optimale resultaten worden geboekt.

De notie dat deze vorm van commitment zo belangrijk is, heeft als logische implicatie dat deze factor expliciet onderdeel van evaluatieonderzoek moet zijn. Bij evaluatie-experts vraagt dit om blikverlegging. Als draagvlak onder de uitvoerders zo bepalend is voor het welslagen van beleid, dan betekent dit dat ‘harde’ kennis, eerder verkregen bij de evaluatie van soortgelijk beleid, soms misleidend kan zijn. Het is dan ook van belang om te doorgronden of alle relevante partijen – uitvoerders voorop – er een duidelijk belang bij hebben om beleid tot een succes te maken. Een treffend voorbeeld is vervat in het advies van de Sociaal Economische Raad (2002) over de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het Centraal Planbureau (2002) kon destijds niet veel anders doen dan de verwachting uitspreken dat de *impact* van het SER-advies op het aantal uitkeringen beperkt zou zijn. Door de *sense of urgency* die partijen voelden, is nadien wel degelijk een fors effect bereikt.⁴

8 Evalueren is kiezen

Gezien vanuit het perspectief van wetenschappers hebben beleidsdoorlichtingen en evaluaties van de overheid veelal een megalomaan, ongericht karakter. Om een voorbeeld te noemen: de beleidsdoorlichting van de wet SUWI⁵ zou in beginsel de effectiviteit van het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten – en veranderingen daarin – in beeld moeten brengen. Dat is een ondoenlijke opgave.

De gestelde beleidsvragen zijn doorgaans legitiem, maar zoals het nu gaat zitten er te weinig *checks* en *balances* in het systeem om evaluaties ook wetenschappelijk geloofwaardig te houden. Voor iedere vraag zou je moeten denken aan het onderzoeksdesign dat nodig is om het antwoord deugdelijk vast te stellen. De praktijk is echter dat beleidsmedewerkers allemaal kosteloos extra vragen kunnen invoegen in de startnotities van evaluaties en doorlichtingen. Het gevolg is een onontwarbare kluwen van niet-evalueerbare vragen. Wetenschappers houden zich daarom vaak afzijdig van een evaluatie: dat kan helemaal niet, dus daar ga ik mijn naam niet aan verbinden.

Ook hier ligt het recept voor verbetering voor de hand: er moet veel meer tegenwicht ontwikkeld worden bij het formuleren van evaluatievragen. Het helpt daarbij al als evaluatie-experts in een vroegtijdig stadium meedenken over wat zinvol en haalbaar is. Vervolgens zouden vragen te rangschikken zijn naar de mate van evalueerbaarheid, met experimenteel onderzoek als hoogste trede op de ‘evaluatieladder’. Dit alleen al zou sterk disciplinerend kunnen werken, zowel naar beleidsmakers als naar toezichthouders. Bovendien voorkomt deze aanpak dat ook goed onderzoek niet de erkenning krijgt die het verdient, aangezien het ondersneeuwt in de grote berg van resultaten die vooral stelen op ‘*expert guesses*’ of anekdotisch materiaal.

9 Slot

Evaluaties zijn onontbeerlijk voor goed beleid. Door aanpassingen van de huidige toetsingspraktijk wordt evalueren leerzamer en een inspirerende ervaring. Een zekere ontspanning in de onderlinge verhouding van beleidsmakers en onderzoekers zou helpen om grotere stappen in de goede richting te zetten. Beleidsmakers, toezichthouders en onderzoekers zullen af en toe naast hun schaduw moeten stappen. Als vanzelf worden beleidsevaluaties dan leuker.

⁴ Fenger en Koning (2014).

⁵ SUWI = Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

Pierre Koning

* *Chief Science Officer* bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2002), *Analyse van het SER-advies 'Werken aan arbeidsgeschiktheid'*, CPB Notitie 18 maart, Den Haag: CPB
- Fenger, H.J.M., en P.W.C. Koning (2014), Policy analysis by negotiation: trade unions, employers' organisations and the Social and Economic Council, in F. van Nispen en P. Scholten (Eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Bristol: Policy Press - International Library of Policy Analysis, 193-204
- Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing, en M. Groenewoud (2014), *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*, Amsterdam: SEOR/Regioplan
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), *Kennisontwikkeling voor gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, 2014-0000152134
- Sociaal Economische Raad (2002), *Werken aan arbeidsgeschiktheid. Voorstellen WAO-beleid*, Den Haag: SER
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011), *Werkprogramma 2011-2012*, Den Haag: WRR

BEGROTINGSBELEID EN BELEIDSCOÖRDINATIE IN EEN EMU ZONDER POLITIEKE UNIE

F.A.G. den Butter en M.L.L. Segers*

Samenvatting

De plannen van de in het late najaar van 2014 aangetreden Europese Commissie om de economische groei te bevorderen, illustreren twee beleidsdilemma's binnen het functioneren van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Ten eerste: kunnen groeibevorderende investeringen worden gestimuleerd zonder dat dit leidt tot stijgende begrotingstekorten? Ten tweede: hoe kan de beleidscoördinatie verbeteren, wanneer regelgeving uit Brussel op een lager pitje wordt gezet? Nu de weg naar een volledige politieke integratie in de Europese Unie politiek gezien lijkt afgesloten, beantwoordt dit artikel de vraag hoe Europa toch verder economisch kan integreren. Binnen de EMU gaat het daarbij om beleidscoördinatie, die rekening houdt met de nog steeds toenemende verwevenheid van de Europese economieën. Nu landspecifieke tegenvallers niet langer via wisselkoersaanpassingen kunnen worden opgevangen, ligt de nadruk bij het versterken van de economische structuur op het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Daarbij is een goede institutionele structuur nodig voor het bewaken van de begrotingsdiscipline. Financiële markten zouden er belang bij moeten hebben om bij te dragen aan een beheerste ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Trefwoorden: Economische en Monetaire Unie, beleidscoördinatie

1 Inleiding

De voornaamste zorg van de in november 2014 aangetreden Europese Commissie van voorzitter Jean-Claude Juncker is het bevorderen van de economische groei, om langs deze weg de jarenlange stagnatie na de banken- en schulden crisis te doorbreken. Economische groei is nodig om voldoende banen te creëren, zodat de hoge werkloosheid afneemt. Europa blijft op dit gebied achter bij de Verenigde Staten. Alom worden de achterblijvende investeringen gezien als oorzaak van de stagnerende Europese economie.⁶ De uitdaging is hoe het beleid in de verschillende landen van de Economische en Monetaire Unie (EMU), – het blok van lidstaten van de Europese Unie (EU) met een gemeenschappelijke munt –, de noodzakelijke investeringsimpuls kan uitlokken, zonder dat dit gepaard gaat met toenemende begrotingstekorten.

In meer algemene zin dringt zich in de huidige situatie het dilemma op van de beleidscoördinatie in de EMU. Aan de ene kant is gecoördineerde actie nodig om te komen tot meer economische groei, waarbij de zogeheten investeringskloof, dat wil zeggen de mate waarin de investeringen na de crisis bij hun trendwaarde zijn achtergebleven, wordt opgevuld. Volgens sommige berekeningen is daarvoor een bedrag van 700 miljard euro nodig.⁷ Aan de andere kant mag het opvoeren van de investeringen de Europese begroting, dan wel de begrotingen van de lidstaten, niet te veel belasten. Op 26 november 2014 lanceerde Juncker zijn plan dat uitgaat van een impuls van 315 miljard euro, waarbij vanuit de begroting van de EU slechts 21 miljard euro voor een garantstelling wordt vrijgemaakt.⁸ De wellicht vrome

⁶ Zie bijvoorbeeld DIW (2014).

⁷ Bijvoorbeeld de ALDE-groep van Guy Verhofstadt: Alliance of Liberals and Democrats for Europe, *The European Investment and Recovery Act*, 19 november 2014.

⁸ European Commission (2014).

wens is dat dankzij die garantstelling de private sector dat bedrag met een factor 15 zal opblazen. Het plan illustreert de spagaat waarin de beleidscoördinatie zich bevindt.

Bovendien is het voor een beter functioneren van de Europese economie en voor versterking van de economische structuur nodig dat regelgeving voor het bedrijfsleven beter op het niveau van de EU wordt gestandaardiseerd. Deze wens voor meer regelgeving op Europees niveau staat echter haaks op de opdracht die Frans Timmermans als Europese commissaris voor betere regelgeving en als eerste vicevoorzitter van de Commissie heeft meegekregen. Zijn taak is het juist om te snoeien in het woud van Europese regels. Dit artikel beoogt om, vanuit de politieke geschiedenis van de EMU en de economische theorie over beleidscoördinatie, een nieuwe middenweg te wijzen tussen enerzijds betere economische coördinatie, samenhang en groei en anderzijds verlaagde regeldruk.

2 Het EMU-spanningsveld tussen verdieping van integratie en beleidsautonomie

De EMU staat voor de politieke uitdaging een houdbaar evenwicht te vinden tussen een intergouvernamenteel en een supranationaal bestuur. Doel daarbij is om bij een verdere integratie van de economie van de lidstaten het behoud van nationale identiteit en voorkeuren te koppelen aan de welvaartswinst die de samenwerking en integratie in het kader van de interne markt en de gemeenschappelijke munt opleveren. In de praktijk betekent dit dat de integratie in de EMU nooit kan leiden tot een federale staat zoals de Verenigde Staten, maar wel moet worden voortgezet.

De oprichting van de EMU, de invoering van de euro als gemeenschappelijke munt en het uitbesteden van het monetaire beleid aan de Europese Centrale Bank (ECB) hebben het moeilijker gemaakt om te komen tot een evenwichtige bestuursstructuur in de EU. Momenteel legt de monetaire integratie extra druk op de bestaande vormen van *governance* in de EMU. Deze verhoogde druk is een gevolg van de recente schuldencrisis, die heeft aangetoond dat de verwevenheid van de markten in de EMU, en dan met name die van de financiële markten, niet alleen voordelen maar ook nadelen kan meebrengen. De lijsten met gunstige en ongunstige welvaartseffecten van een monetaire unie zijn beide lang.⁹ De weging van de voor- en nadelen uit die lijsten is momenteel onderwerp van een fel politiek debat.

Dat debat is sterk gepolariseerd. Voorstanders van verdere integratie in de EMU willen nu snel tot een politieke unie komen. Daarmee zou, volgens deze voorstanders, de fout hersteld worden dat er een economische en monetaire unie is zonder een politieke unie. Tegenstanders van verdere integratie in de EMU willen het liefst terug naar een bestuursvorm waar zoveel mogelijk beslissingsbevoegdheden bij de nationale parlementen liggen. Dit artikel schetst, vanuit historisch en economisch perspectief, een praktische middenweg voor een verdergaande institutionalisering van de beleidscoördinatie in de EMU. Een politieke unie is geen noodzakelijke voorwaarde om de welvaartsvruchten van verdere economische integratie te plukken. Maar een compromis tussen verdere verdieping van de Unie en het garanderen van een zekere nationale beleidsautonomie, vereist een gedegen opzet van de coördinatiemechanismen. Daarmee moet worden voorkomen dat lidstaten hun beleidsproblemen op de andere lidstaten van de EMU kunnen afwentelen. Bijzondere aandacht verdient daarbij de rol die de financiële markten spelen. Die dienen eigenstandig aan disciplineren van het begrotingsbeleid van de lidstaten bij te dragen, in plaats van, zoals tijdens de recente wereldwijde financiële crisis is gebeurd, voor veel onrust te zorgen.

3 Het einde van de Krönungstheorie

Na het Verdrag van Maastricht (1992) was vooral de Duitse financiële elite een groot voorstander van een politieke unie; dat gold in het bijzonder voor de vertegenwoordigers van

⁹ Beetsma en Giuliodori (2010).

de Bundesbank.¹⁰ De klassieke (‘ordoliberal’) Krönungstheorie bood hiervoor de logica. Volgens deze theorie is de EMU uiteindelijk onhoudbaar zonder politieke unie: monetaire eenwording moet de kroon zijn op de politieke unie, deze volgorde is cruciaal. Maar de Duitse financiële elite en het gedachtegoed van de Krönungstheorie werden onder druk van de gebeurtenissen in 1989-1991 rond het Verdrag van Maastricht buiten spel gezet.¹¹ Doorslaggevend daarbij was het overweldigende ‘politieke momentum’ dat de voorstanders van de EMU wisten te creëren voor een zo spoedig mogelijke oprichting van de muntunie. Commissievoorzitter Jacques Delors was een drijvende kracht in die politieke lobby.¹²

Illustratief was de gang van zaken tijdens de Ecofin Raad van 9 september 1989 in Antibes (waaraan ook de leden van het Monetair Comité deelnamen). In deze vergadering benadrukte Delors, in vervolg op zijn veelgeprezen rapport over deze kwestie, dat een versterking van het Europees Monetair Stelsel en het vrije verkeer van kapitaal onlosmakelijk met elkaar verbonden waren.¹³ De Duitse en Nederlandse tegenstanders van een muntunie zonder voorafgaande diepe economische convergentie en/of een politieke unie werden zo overruled. De achtergrond van dit EMU-momentum waren afspraken die Mitterrand en Kohl in juni 1988 in Evian hadden gemaakt. Mitterrand had de Duitsers de volledige vrijmaking van het kapitaalverkeer gegund in ruil voor Duitse steun bij een ambitieuze EMU-agenda (waaruit het rapport-Delors was voortgevloeid) en een herbenoeming van Delors als Commissievoorzitter. De consequentie was dat de vorming van de EMU niet langer kon worden opgehouden met het argument dat eerst een politieke unie nodig was.¹⁴

In essentie betekende dit twee dingen. Ten eerste werd de Krönungstheorie verlaten. Ten tweede werd de institutionalisering van de EMU hier sterk door gepolitiseerd. Nu waren er ineens veel meer deskundigen bij betrokken, dan uitsluitend de monetaire technocraten. Het monopolie van het Monetair Comité en de Ecofin op de onderhandelingen over de EMU was hiermee voorbij. In feite werd met deze besluitvorming over de EMU en de invoering van de euro de kiem gelegd voor de problemen die later in de banken- en schulden crisis manifest zijn geworden. Ook het gegeven dat de Europese Politieke Unie (EPU) maar boven de EMU blijft zweven als een panacee voor alle huidige problemen, heeft hier zijn wortels. In de hoogste Europese kringen heeft het denken over de politieke unie de laatste tijd echter een ontwikkeling doorgemaakt die fundamenteel is, maar nog weinig wordt opgemerkt. Voormalig president van de Europese Raad Van Rompuy is de vaandeldrager van deze verandering.

De ommekeer van Van Rompuy

Op 28 februari 2013 hield Van Rompuy een voordracht in de City van Londen. Daarin ontvouwde hij een nieuwe visie op de EPU. Van Rompuy reageerde in zijn lezing op de beruchte speech van de Britse premier David Cameron eerder dat jaar, waarin deze openlijk twijfel uitsprak over de vraag of het Verenigd Koninkrijk wel lid van de EU diende te blijven. Opmerkelijk was dat Van Rompuy deze gelegenheid aangreep om zijn eigen visie te geven op de toekomst van de Europese integratie, en in het bijzonder de monetaire kant ervan. Daarbij ging hij veel verder dan alleen maar een bemiddelingspoging te doen, in reactie op de Britse zorgen over de EU. Hij was ook duidelijk over de te volgen weg: ‘We zijn niet getuige van de barensweeën van een federaal ‘Euroland.’ Het wijzigen van de EU-verdragen is dus geen prioriteit.’ Volgens Van Rompuy moet de topprioriteit voor de EU iets anders zijn, namelijk

¹⁰ Deutsche Bundesbank (1992).

¹¹ Segers en Van Esch (2007), 1096-1098.

¹² Jabko (1999), 481.

¹³ Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 996 EG, 1985-989, 1624, Maas naar DGES plus appendix, 5 oktober 1989.

¹⁴ Segers (2013), 234-241.

‘verdieping van de economische coördinatie’. Van Rompuy was vrij expliciet over wat dit betekent: ‘evolutie en geen revolutie’ in de voortgang van de EMU.¹⁵ Toch was het in feite ‘revolutie’, die Van Rompuy predikte. In weerwil van zijn houding van pragmatische bescheidenheid, deed Van Rompuy op die februaridag in Londen niets minder dan de gedachte van een Europese politieke unie ten grave dragen. Vanuit historisch perspectief is dat allerm minst een bescheiden ambitie, zij het dat de draagwijdte van wat Van Rompuy verkondigde vanwege zijn ingetogen manier van presenteren lang niet tot alle waarnemers is doorgedrongen.

4 Economische beleidscoördinatie

De visie op de politieke unie die Van Rompuy in Londen ontvouwde, betrof een uitwerking van de ‘blauwdruk’ voor verdere beleidsintegratie in de eurozone en de EMU die hij in het najaar van 2012 gepresenteerd had, en die sindsdien wordt uitgewerkt.¹⁶ Daarom is zij van groot belang bij het beantwoorden van de vraag hoe de verdieping van de economische beleidscoördinatie eruit moet zien. De hamvraag daarbij is of, vanuit het perspectief van de economische welvaartsanalyse, een monetaire unie wel kan bestaan zonder politieke unie. Een monetaire unie vereist een geavanceerde coördinatie van het economisch beleid tussen de lidstaten. Volgens de theorie van de optimale valutagebieden moet er sprake te zijn van economische convergentie tussen de lidstaten om de coördinatie goed te laten plaatsvinden. In dat geval dient het gemeenschappelijke monetaire beleid om symmetrische schokken, bijvoorbeeld een verandering in de wereldconjunctuur, op te vangen, terwijl asymmetrische – landspecifieke – schokken worden geabsorbeerd door het nationale begrotingsbeleid (waarvan de speelruimte overigens wordt beperkt door de voorwaarden die aan de omvang van de overheidsschuld en het begrotingstekort worden opgelegd) en door het arbeidsmarktbeleid.¹⁷ Daarbij zijn het uiteindelijk vooral aanpassingen van de arbeidsmarkt, inclusief regelingen voor sociale zekerheid, die het gemis van het vroegere wisselkoersinstrument moeten opvangen.

De opzet van de EMU, zoals ontworpen bij het Verdrag van Maastricht (1992), volgt deze logica. De *no-bail-out*-clausule uit dat verdrag dient om te voorkomen dat de tekorten in landen die door een grote landspecifieke schok zijn getroffen, te hoog oplopen. Het doel was om een zekere mate van begrotingsdiscipline in de EMU te waarborgen. De gedachte hierachter was dat grote tekorten en de daaruit voortvloeiende overheidsschulden de waarde van de euro in gevaar kunnen brengen. De regels voor de procedure bij buitensporige tekorten in het Verdrag van Maastricht (sectie 104C) zijn echter niet strikt kwantitatief en bindend, en hebben een sterk intergouvernamenteel karakter.¹⁸

Op zich is in een land de coördinatie tussen het monetaire beleid, het begrotingsbeleid en het arbeidsmarktbeleid al ingewikkeld. Dat geldt in nog veel sterkere mate voor de beleidscoördinatie op deze drie gebieden tussen landen. Zo moet de beleidscoördinatie in een economische unie voldoen aan de voorwaarde dat zij welvaartswinst oplevert ten opzichte van de situatie waarin alle landen afzonderlijk hun beleid voeren, zonder gemeenschappelijke coördinatie. In de beleidspraktijk van de EMU blijkt deze zoektocht naar welvaartsverbetering door gemeenschappelijke regelingen zeer moeizaam te zijn. Hij vergt veelal lange onderhandelingen over de verdeling van de welvaartswinst van coördinatie, aangezien sommige landen verliezen en andere winnen. Vanuit economisch-theoretisch perspectief kan

¹⁵ President of the European Union (Van Rompuy) (2013).

¹⁶ President of the European Union (Van Rompuy) (2012).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Bayoumi en Eichengreen (1992) en Verhoef (2003) voor de identificatie en kwantificering van dergelijke schokken.

¹⁸ Zie het Verdrag betreffende de Europese Unie (2002), art. 104; Van Riel en Metten (2000), 59.

de coördinatie als een spel worden opgevat om tot een Pareto-verbetering van de welvaart tussen de lidstaten van de EMU te komen.

Vanuit technocratisch perspectief zijn er twee aanvullende gegevenheden, die de interstatelijke beleidscoördinatie compliceren. In de eerste plaats verlangt de theorie dat bekend is welke typen schokken zich voordoen, waarop het beleid dient te reageren. Er is een groot aantal empirische tijdreeksanalyses uitgevoerd om de verschillende soorten schokken te identificeren en om de mate van (a)symmetrie te meten.¹⁹ Dat soort studies toont echter pas achteraf welke schokken er zijn geweest, terwijl beleidsmakers moeten weten op welke schokken in het heden, en liefst nog in de toekomst, gereageerd moet worden.

Het tweede probleem in de praktijk van de beleidscoördinatie is dat, zelfs wanneer de aard en omvang van de schokken precies bekend zouden zijn, er een enorme casuïstiek in de onderlinge afstemming ontstaat.²⁰ Zo is de belangrijkste les uit de economische literatuur over optimale beleidscoördinatie dat dergelijke beleidscoördinatie zonder politieke unie mogelijk is, maar dat er veel politieke intuïtie aan te pas moet komen om in de voorkomende gevallen een goede beleidsafweging te maken.²¹

Falende coördinatie tijdens de eurocrisis

De receptuur voor de beleidscoördinatie, zoals die in het verdrag van Maastricht was voorzien, heeft in de afgelopen schulden crisis nog extra aan geloofwaardigheid ingeboet. De belangrijkste reden was dat voor landen die in financiële problemen raakten de *no-bail-out*-optie niet geloofwaardig bleek. Het gevolg was dat landen die eigenlijk via hervormingen van de arbeidsmarkt structurele financieringsproblemen hadden moeten opvangen, dat – rekenend op een *bail-out* – niet deden. De bankencrisis, waardoor ook nog eens banken via overheidsfinanciering moesten worden gered, versterkte dit probleem van verslapping van begrotingsdiscipline, met name in de zuidelijke lidstaten. Een bijkomende complicatie was dat de overheidsschuld van al deze landen in euro's luidt, en dat de financiële markten deze schulden tegen relatief lage rentes wilden financieren. De schulden crisis werd echt manifest, toen de financiële markten onzeker werden over de houdbaarheid van de schulden in de zuidelijke lidstaten, met name de overheidsschuld van Griekenland. Daardoor namen de rentever verschillen zodanig toe, dat financiering van overheidsschuld voor de tekortlanden te duur werd. Redding, inclusief het opgeven van de *no-bail-out*-optie, was toen onvermijdelijk.

De reeks reddingsoperaties die volgde, zorgde voor veel politieke onrust, zowel in de lidstaten die voor redding moesten zorgen als in de lidstaten die moesten worden gered. Bij de redders was er bezorgdheid over de grote sommen geld die naar de landen met een slap begrotingsbeleid moesten worden overgemaakt, terwijl de te redden landen werden geconfronteerd met de harde 'conditionaliteit', die gekoppeld aan de schuldfinanciering aan hun beleid werd opgelegd. Dat zorgde voor een gevoel van aantasting van de eigen soevereiniteit en voor veel maatschappelijke onrust. De EMU werd in feite overweldigd door deze gebeurtenissen. De instituties van de monetaire unie bleken onvoldoende en ongeschikt om deze crisis het hoofd te bieden. Het gevolg was dat Europa verstrikt raakte in een ad hoc crisismanagement van *trial and error*. Dit ging, in een doorlopende reeks van Europese toppen, gepaard met een politieke machtsstrijd die gedomineerd werd door Duitsland en de Noord-Europese bondgenoten.

¹⁹ In navolging van Bayoumi en Eichengreen (1992): zie bijvoorbeeld de 83 studies die De Grauwe en Costa Storti (2005) in hun meta-analyse over de draagwijdte van het monetaire beleid hebben bekeken.

²⁰ Zie Beetsma *et al.* (2001).

²¹ Al deze problemen om tot een gecoördineerd conjunctuurbeleid te komen bij verschillende schokken onderstrepen de conclusie van Gilbert en Hessel (2014) dat een budgettair stabilisatiefonds in de EMU om asymmetrische schokken op te vangen in de praktijk weinig nut heeft.

4 Besmettingsgevaar en het gijzelnemingspel

De steeds grotere verstrengeling en verwevenheid van de productieketens en de wereldwijde financiële markten vormen een belangrijke reden voor de eurocrisis en de coördinatieproblemen die de crisis meebrengt. Deze complexiteit verhoogt het risico op *besmetting*. Besmetting kan hierbij worden omschreven als de situatie waarin een grote negatieve schok in een financiële instelling, of in een land, zich snel verspreidt naar andere financiële instellingen of andere landen.²² Dit roept allerlei externe effecten op. Vooral nog valt moeilijk te bepalen welke verschillende externe effecten hierbij relevant zijn en hoe het beleid hierop dient te reageren.

In deze beschrijving van het besmettingsrisico is de omvang van de negatieve schok cruciaal. De idee is dat de besmetting alleen optreedt bij een ‘grote’ schok, dus wanneer een bepaalde drempel wordt overschreden. Dit onderscheid tussen normale tijden en tijden van crisis, of tussen een gewone negatieve schok en een uitzonderlijk grote negatieve schok, heeft belangrijke implicaties voor het beleid.²³ Daarom bestaat bij beleidscoördinatie tussen landen een verschil tussen de afhankelijkheden tussen landen die altijd bestaan – de ‘normale’ afhankelijkheden – en de afhankelijkheden die ontstaan nadat de grote negatieve schok is opgetreden. Wanneer in het eerste geval, bijvoorbeeld via de handelskanalen, een negatieve schok in het ene land zich voortplant naar andere landen, is het niet raadzaam om de schok te neutraliseren door het verstrekken van liquiditeiten of door andere vormen van financiële ondersteuning. Zo’n beleid kan alleen maar de noodzakelijke structurele aanpassingen vertragen. Wanneer echter de besmetting plaatsvindt via kanalen die pas kort na de schok ontstaan, kan het verstrekken van liquiditeit of een andere vorm van financiële steun de economie juist stabiliseren. Dan wordt een onnodig en pijnlijk aanpassingsproces vermeden.

Tijdens de eurocrisis dwong het besmettingsgevaar landen met een goede begrotingsdiscipline de landen met een schuld-financieringsprobleem binnen de EMU te houden en daarmee de euro te redden. Het alternatief leek een uiterst kostbare chaos op de financiële markten. Dit onaanlokkelijk alternatief bood de financiële markten en de regeringen van de EMU-landen met lakse begrotingsdiscipline de gelegenheid om de sterke eurolanden als het ware in gijzeling te nemen. De kosten van de reddingsoperatie – de *bail-out* – vormden daarbij het losgeld. In de speltheorie staat deze dreigingsstrategie bekend als de ‘brinkmanship’-strategie. Het is alsof de gijzelnemer zich aan de gijzelaar vastketent en dreigt samen in de afgrond – de ‘brink’ – te springen wanneer het losgeld niet wordt betaald. De vraag hierbij is hoe de instituties van de EMU kunnen worden aangepast zodat de destabiliserende rol van de financiële markten bij de dreiging van besmetting wordt omgezet in een stabiliserende rol, waarbij de financiële markten zelf een prikkel ervaren om besmetting te voorkomen en om behulpzaam te zijn bij het bevorderen van begrotingsdiscipline.

De speltheoretische beschouwing over deze dreigingsstrategie biedt hiertoe een aanzet.²⁴ Deze analyse van het ‘brinkmanship’-spel gaat ervan uit dat – in lijn met het betoog in dit artikel – de EMU als gevolg van politieke voorkeuren niet zal convergeren naar een federale staat met één gezamenlijk begrotingsbeleid. Het probleem in dit herhaalde spel is dat het voor de financiële markten geloofwaardig moet zijn dat in geval van een gijzeling geen losgeld wordt betaald. Dus dat geen *bail-out*, of tenminste geen volledige *bail-out* zal plaatsvinden. Een mogelijkheid om dat te bereiken is de verplichting dat een land dat zeer in gebreke is gebleven – zeg Griekenland – de EMU moet verlaten, ook al is daar voor de overige eurolanden een hoge prijs aan verbonden. De bedoeling bij het geloofwaardig maken van deze dwang tot een ‘exit’ is de financiële markten te betrekken bij het handhaven van de

²² Forbes (2012).

²³ Forbes (2012).

²⁴ Fahrholz en Wójcik (2012).

begrotingsdiscipline, doordat (ook) zij schade van zo'n exit ondervinden. In feite krijgt daarbij, volgens deze speltheorie, de exit het karakter van een 'nuclear option' aangezien deze in werkelijkheid nooit zal hoeven plaats te vinden. Op deze manier worden de negatieve externe effecten die besmetting meebrengt, uitgeschakeld.

Momenteel lijkt een exit van een land uit de euro niet langer een optie na de 'Whatever it takes'-speech van ECB-president Draghi op 26 juli 2012.²⁵ Andere oplossingen zijn daarom gewenst om het gijzelnemersspel te omzeilen en de financiële markten tot meer eigen verantwoordelijkheid aan te zetten bij de bevordering van begrotingsdiscipline in het eurogebied. Een interessante suggestie in dit opzicht is het voorstel van de Brusselse denktank Bruegel voor de uitgifte van blauwe en rode obligatieleningen voor de schuldfinanciering van de eurolanden. Het idee is om de schuld van de lidstaten tot een omvang van 60 procent van het bbp te financieren met blauwe euro-obligaties die gemeenschappelijk door de eurolanden worden uitgegeven.²⁶ Schulden boven de 60 procent van het bbp moeten vervolgens door de landen zelf met achtergestelde rode obligaties worden gefinancierd. De rente die voor de blauwe obligaties betaald moet worden is waarschijnlijk zeer laag doordat deze door de markt als weinig risicovol worden gezien. Daarentegen kan de rente op rode obligaties vanwege een hoge risicopremie flink oplopen. Dit vormt een prikkel voor de zwakke eurolanden met een schuld boven de 60 procent van het bbp om het tekort binnen de perken te houden en om de schuld geleidelijk af te bouwen. Bovendien past het plan uitstekend in de traditie van de EMU als compromis tussen het federatieve en het intergouvernementele gedachtegoed. De blauwe euro-obligaties representeren de federatieve ideeën en de aanvullende rode obligaties voor de afzonderlijke eurolanden de notie van een intergouvernementele unie.

Een andere oplossing voor meer begrotingsdiscipline binnen een EMU zonder politieke unie is de procedure van de *bail-in*, die in de crisis op Cyprus is beproefd. In feite is het een partiële *bail-out* waarbij eigenaars van aandelen, obligaties en andere activa een deel van de kosten van de redding betalen. Dit institutionele kader is bedoeld om de regels van het coördinatiespel tussen de fiscale autoriteiten en de financiële markten zo te veranderen, dat de financiële markten er voortaan belang bij hebben om de euro te redden in plaats van de euro aan te vallen en te hopen op profijt van zo'n aanval. Zo'n *bail-in* is daarmee een belangrijke stap om de dreiging van besmetting te verminderen. Hij verlaagt het morele gevaar van te risicovol gedrag van systeembanken die niet langer op een volledige *bail-out* kunnen rekenen en daardoor ook beter risicovolle leningen (denk aan 'subprime' hypotheekleningen) zullen gaan monitoren.²⁷

6 Besluit: opties voor beleidscoördinatie zonder een politieke unie

In beginsel zijn er drie wegen om vanuit de huidige status quo het proces van Europese politieke en economische integratie te vervolgen. De eerste weg is om de monetaire unie tot een volwaardige politieke unie uit te bouwen. Deze weg naar een meer federaal Europa lijkt echter niet bewandelbaar, gezien de diversiteit aan politieke en culturele voorkeuren in de lidstaten van de eurozone. Bovendien heeft de toenmalige president van de Europese Raad, Van Rompuy, in zijn toespraak van 28 februari 2013 deze weg naar verdere federalisering geblokkeerd; hetgeen veel, zo niet alles zegt over de politieke begaanbaarheid van deze eerste weg. De lidstaten willen (in grote meerderheid) geen verdere federalisering.

De tweede weg is een terugkeer naar de situatie waarin ieder land zijn eigen valuta heeft, en waarbij het gemeenschappelijke monetaire beleid is afgeschaft. Deze oplossing via een vergroting van de nationale beleidsautonomie lijkt evenmin haalbaar, omdat zij erg duur

²⁵ Zij het dat een Grexit na de overwinning van Syriza eind januari 2015 toch weer als een mogelijkheid wordt gezien.

²⁶ Delpla en Von Weizsacker (2010).

²⁷ Zie Dell'Araccia en Ratnovski (2013).

zal blijken te zijn en de grote voordelen van het gemeenschappelijk beleid vernietigt.²⁸ Zo blijven alleen middenwegen tussen federalisme en maximalisatie van nationale beleidsautonomie begaanbaar.

De eurocrisis heeft geleerd dat het belangrijkste coördinatieprobleem zich concentreert op het punt van begrotingsdiscipline in eurolanden met structurele moeilijkheden. De steeds grotere verstrengeling van goederen- en dienstenmarkten en financiële markten in de EMU heeft het onderlinge besmettingsgevaar doen toenemen. Daarmee is ook de noodzaak gegroeid om de hiermee verbonden externe effecten via gecoördineerd beleid te internaliseren. Deze inniger verstrengeling van markten was juist het doel van de EMU, dus daaraan kan geen strobreed in de weg worden gelegd. Bovendien zijn, in reactie op de banken- en schulden crisis, al flink wat maatregelen genomen om de economische beleidscoördinatie te versterken. Dat geldt zeker voor maatregelen op het gebied van het begrotingsbeleid.²⁹ Toch blijft het de vraag hoe het besmettingsgevaar en de daarmee geboden mogelijkheid van verslachte begrotingsdiscipline binnen een Europa zonder politieke unie moet worden opgelost.

Er zijn twee opties. De eerste optie is om de dreiging van besmetting te verminderen. De voorgestelde bankenunie met EMU-breed toezicht op banken kan daartoe instrumenteel zijn. Banken worden gedwongen om minder risico te nemen door een geringere verhouding tussen het vreemde en het eigen vermogen te realiseren (dat wil zeggen een geringere hefboom). Indien nodig dienen banken te worden geherkapitaliseerd. Dit micro-prudentieel toezicht op het EMU-niveau moet echter worden aangevuld met voldoende macro-prudentieel toezicht om besmettingsgevaar te beperken en om te voorkomen dat systeembanken ‘too big to fail’ zijn.³⁰ Uitgangspunt voor het macro-prudentieel toezicht moet zijn dat financiële innovaties het systeem niet zodanig complex maken, dat hierdoor juist het besmettingsgevaar toeneemt.³¹ De toegenomen complexiteit en onderlinge verstrengeling op de financiële markten heeft tot gevolg dat onzekerheid over de doorverkochte risico’s ontstaat. Dit betekent een extra extern effect, de zogenaamde complexiteitsexternaliteit.³² In de discussie over het hoe en het waarom van het macro-prudentieel toezicht blijft nog wel eens buiten beeld dat het hier in feite om het internaliseren van externe effecten gaat.³³ Voor een gedegen macro-prudentieel toezicht is het echter noodzakelijk expliciet vast te stellen welke vormen van externe effecten het toezicht beoogt te internaliseren.

De tweede optie is om de mogelijkheid af te sluiten dat gebruik wordt gemaakt van het besmettingsgevaar via het gijzelnemersspel. Binnen deze optie passen de *bail-in* en het onderscheid tussen de blauwe en rode obligaties om de overheidsschuld te financieren. Kernpunt is dat de beleidscoördinatie zodanig moet worden geïnstitutionaliseerd dat het in het eigenbelang van de financiële markten is dat begrotingsdiscipline gehandhaafd blijft. Het begrotingsbeleid kan dan weer volledig worden ingezet om te reageren op asymmetrische schokken. Maar ook in dat geval blijft er het probleem van het tijdig kunnen benoemen van de schokken en van de onzekerheid over hoe vanuit het welvaarts-theoretisch perspectief via gecoördineerd beleid op de schokken dient te worden gereageerd. Een en ander betekent dat de politieke component van de beleidscoördinatie altijd zwaar zal meewegen.

Deze politieke component vormt ook een belangrijk onderdeel in de discussie over het belang van investeringsimpulsen om te komen tot meer economische groei in de EMU. Op dit gebied vervullen de financiële markten evenzeer een cruciale rol. De vraag is hier in hoeverre

²⁸ Zie bijvoorbeeld Beetsma en Giuliadori (2010).

²⁹ Zie Bos en Van Riel (2014).

³⁰ Of liever ‘too interconnected to fail’: zie Den Butter (2011); Gai *et al.* (2011).

³¹ Zie de discussie over de risico’s van het grote aantal door Europese banken uitgegeven CoCo’s (contingent convertibles): Chan en Van Wijnbergen (2014); Boermans *et al.* (2014).

³² Caballero en Simsek (2013).

³³ Zoals bijvoorbeeld blijkt uit Houben en Kakes (2013); Galati en Moessner (2013); Houben *et al.* (2014).

beleidscoördinatie op het niveau van de EMU ertoe kan bijdragen dat de financiële markten zelf via de, in beginsel, ruim aanwezige middelen voor financiering van structurele verbeteringen in de EMU willen zorgen. Met andere woorden: welke beleidscoördinatie hebben de EMU en de eurozone nodig om een nieuwe stabiliteit te creëren, die aan geloofwaardigheid kan winnen doordat de markten er als een constructieve kracht bij ingeschakeld kunnen worden (in plaats van middelpuntvliedend te werken)? Dat is de grote uitdaging aan de verdere vormgeving van de Economische en Monetaire Unie op dit moment.

Frank den Butter en Mathieu Segers

* De eerstgenoemde auteur is hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam en Tinbergen Instituut. E-mailadres: f.a.g.denbutter@vu.nl. De tweede auteur is universitair docent Europese integratie, Universiteit van Utrecht. E-mailadres: m.m.l.segers@uu.nl.

LITERATUUR

- Bayoumi Tamin, en Barry Eichengreen (1992), *Shocking aspects of European monetary unification*, NBER Working Paper, nr. 3949, Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research
- Beetsma, Roel, Xavier Debrun, en Franc Klaassen (2001), Is fiscal policy coordination in the EU desirable?, *Swedish Economic Policy Review*, 8, 57-98
- Beetsma, Roel, en Massimo Giuliodori (2010), The macroeconomic costs and benefits of the EMU and other monetary unions. An overview of recent research, *Journal of Economic Literature*, 48, 603-641
- Boermans, Martijn, Sînziana Petrescu, en Razvlan Vlahu (2014), De toekomst voor CoCo-obligaties, *Economisch Statistische Berichten*, 99(4695), 616-619
- Bos, M.G., en B. van Riel (2014), Meer economische beleidscoördinatie in de EMU, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(2), 106-114
- Butter, F.A.G. den (2011), The macroeconomics of the credit crisis: in search of externalities for macro prudential supervision, in E.F.M. Wubben (red.), *Institutions and Regulation for Economic Growth? Public Interest Versus Private Incentives*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 187-209
- Caballero, Ricardo J., en Alp Simsek (2013), Fire sales in a model of complexity, *Journal of Finance*, 68(6), 2549-2587
- Chan, S., en S. van Wijnbergen (2014), CoCo's en het risico van een nieuwe crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 99(4695), 612-615
- Dell'Ariccia, G. en L. Ratnovski (2013), Bailouts and systemic insurance, *IMF Working Paper*, 13/233, Washington: Internationaal Monetair Fonds
- Deutsche Bundesbank (1992), The Maastricht Decisions on EMU, *Monatsberichte der Deutsche Bundesbank*, februari 1992
- Delpla, J., en J. von Weizsacker (2010), The blue bond proposal, *Bruegel policy brief*, 2010/3, mei 2010
- DIW (2014), Economic impulses in Europe, *DIW Economic Bulletin*, nr. 7
- European Commission (2014), *An Investment Plan for Europe*, COM (2014) 903 final, Brussels 26-11-2014
- Fahrholz, Ch., en C. Wójcik (2012), *The Eurozone needs exit rules*, CESifo Working Paper, nr. 3845
- Forbes, K. (2012), *The 'big C', Identifying contagion*, NBER Working Paper, nr. 18465, Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research

- Gai, P., A. Haldaney en S. Kapadiaz (2011), Complexity, concentration and contagion, *Journal of Monetary Economics*, 58, 453-470
- Galati, G., en R. Moessner (2013), Macroprudential policy – a literature review, *Journal of Economic Surveys*, 27(5), 846-878
- Gilbert, N.D. en J.P.C. Hessel (2014), Hoe nuttig is een budgettaire stabilisatiefonds in de EMU?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(2), 96-105
- Grauwe, P. de, en C. Costa Storti (2005), *Is Monetary Policy in the Eurozone less Effective than in the US?*, CESifo Working Paper, nr. 1606
- Jabko, N. (1999), In the name of the market: how the Commission paved the way for monetary union, *Journal of European Public Policy*, 6(3), 475-495
- Houben, A.C.F.J., en J.I. Kakes (2013), *Financial imbalances and macroprudential policy in a currency union*, DNB Occasional Studies, 11(5), Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Houben, Aert, Rob Nijskens, en Mark Teunissen (red.), 2014, Putting macroprudential policy to work, *De Nederlandsche Bank Occasional Studies*, 12(7), Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- President of the European Council (Herman van Rompuy) (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 26 juni 2012
- President of the European Council (Herman van Rompuy) (2013), *Speech at the Annual Conference of Policy Network: 'Britain in Europe: channeling change together'*, Londen, 28 februari 2013
- Segers, Mathieu (2013), *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*: Amsterdam: Bert Bakker
- Segers, Mathieu, en Femke van Esch (2007), Behind the veil of budgetary discipline. The political logic of budgetary rules in EMU and the SGP, *Journal of Common Market Studies*, 45(5), 1089-1109
- Van Riel, Bart, en Alman Metten (2000), *De keuzes van Maastricht*: Assen: Van Gorcum
- Verhoef, Bastiaan A. (2003), *The (a)symmetry of shocks in the EMU*, DNB Staff Reports, nr. 106, Amsterdam: De Nederlandsche Bank

BELASTINGVERLAGING IN 2016

C.A. de Kam*

Samenvatting

Een fundamentele herziening van het belastingstelsel blijft voorlopig toekomstmuziek. Het kabinet ziet begrotingsruimte voor een belastingverlaging met circa vijf miljard euro, maar het mist de fiscale hervormingsboot. De beschikbare middelen zijn namelijk niet gereserveerd als ‘smeergeld’ voor een fundamentele herijking van het stelsel. In plaats daarvan voorziet de begroting voor 2016 in een stelselherziening-loze lastenverlichting. Een gemiste kans. De lastenverlaging maakt inbreuk op het inkomstenkader en kan leiden tot een reprimande uit Brussel. Al komt de belastingverlaging nagenoeg uitsluitend ten goede aan de economisch actieven, de winst in termen van extra werkgelegenheid is relatief gering.

Trefwoorden: belastingen, begrotingsbeleid

1 Inleiding

Over herziening en vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt in Den Haag en wijde omgeving al jaren gepraat. Aan ideeën is geen gebrek. Op tafel liggen onder andere het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel en twee rapporten van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Al het voorhanden voer voor belastinghervormers laat onverlet dat ambities op dit beleidsterrein voor politici uiterst riskant zijn, aangezien een ingrijpende aanpassing van het fiscale stelsel stevast winnaars en verliezers kent. Doorgaans tellen de winnaars hun zegeningen in stilte. De verliezers laten zich daarentegen nadrukkelijk horen en door hen ingeschakelde lobbyisten maken overuren om onwelgevallige wetswijzigingen al in een vroeg stadium te torpederen. Ondanks al het voorwerk dat door beide genoemde commissies is gedaan, bleek in juni jongstleden eens te meer hoe moeilijk het is om voldoende politiek draagvlak te verwerven voor een grondige aanpak van het fiscale stelsel.

2 Twee belastingcommissies

De Studiecommissie belastingstelsel (2010) loopt in haar voorzichtig getoonzette rapport op eieren. Zij noemt bij een aantal door haar aangerode alternatieven nog nader onderzoek nodig. Heffingen waarmee het (grote) bedrijfsleven te maken heeft – de vennootschapsbelasting en milieubelastingen – krijgen opvallend veel aandacht. De commissie toont zich in het algemeen voorstander van het verbreden van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting (IB) en de vennootschapsbelasting (Vpb). Met dat oogmerk zouden zoveel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt. Concreet noemt de commissie in dit verband alleen de giftenaftrek, de spaarloonregeling, de levensloopregeling en heffingskortingen voor ouderen en kinderen.³⁴ Verder constateert zij dat een vlaktaks – een inkomstenbelasting met een proportioneel tarief – slechts economische voordelen oplevert als haar invoering gepaard gaat met fors toenemende inkomensverschillen. Een loonsomheffing wordt afgewezen.

Op lange termijn moet de eigen woning van box 1 – met bijtelling van een bedrag wegens woongenot (het eigenwoningforfait) en aftrek van betaalde hypotheekrente – worden verplaatst naar box 3. Na de overgang van de eigen woning naar de sfeer van de

³⁴ Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 73 en volgende.

vermogensrendementsheffing zou voortaan 1,2 procent³⁵ worden geheven over het positieve verschil tussen de marktwaarde van de woning en de uitstaande hypotheekschuld, terwijl de aftrek van hypotheekrente volledig komt te vervallen. Om dit einddoel te bereiken stelt de commissie een ingroei-traject voor en wel via geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait en beperking van de aftrek van hypotheekrente.

Bij de regelingen voor de oude dag komt de commissie met het door tal van fiscalisten gesteunde idee om de AOW te fiscaliseren door de AOW-premie (van 17,9 procent) met 1 procentpunt per jaar te verlagen. Tegelijk neemt het aandeel van de inkomstenbelasting in het tarief van de eerste en de tweede schijf met 1 punt per jaar toe. Voor belastingplichtigen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt, maakt deze uitruil geen enkel verschil. Doordat ontvangers van een AOW-uitkering momenteel zijn vrijgesteld van premieheffing voor deze volksverzekering, zien zij daarentegen hun tarief in beide schijven jaarlijks met 1 procentpunt toenemen, totdat na achttien jaar de AOW-premie volledig is vervangen door inkomstenbelasting.

In de sfeer van de oudedagsvoorziening stelt de commissie verder voor om de fiscale begeleiding van de opbouw van aanvullend pensioen af te toppen. De faciliteiten om in de eigen onderneming pensioen op te bouwen en de mogelijkheid van pensioenopbouw in de eigen BV zouden moeten verdwijnen.

Op dit moment kan bij de financiering van een onderneming met vreemd vermogen de rente in mindering op de fiscale winst worden gebracht, terwijl de beloning van het eigen vermogen (dividend) geen aftrekpost oplevert. De commissie wil dit veranderen, niet door de renteaftrek te beperken maar door een vermogensaftrek in te voeren voor het in de onderneming werkzame eigen vermogen. Dit leidt tot een meer neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Een vergelijkbaar systeem zou moeten gaan gelden voor de zelfstandige ondernemer in de inkomstenbelasting, in combinatie met de geleidelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek.

Momenteel kent de omzetbelasting (btw) een tarief van 21 procent en een verlaagd tarief van 6 procent. De commissie pleit ervoor om over te stappen op een uniform btw-tarief. Om de opbrengst gelijk te houden, zou dat 16 procent moeten zijn. Zij opteert evenwel voor een uniform tarief van 19 procent, teneinde het aandeel van de omzetbelasting in de belastingmix op te voeren. Ten slotte oppert de commissie de mogelijkheid om de assurantiebelasting te verhogen.

Vershillende van de aanbevolen wetswijzigingen vonden de afgelopen jaren hun weg naar het *Staatsblad*. Spaarloon- en levensloopregeling zijn met ingang van 2012 afgeschaft, het tarief van de assurantiebelasting is met ingang van 2013 verhoogd van 9,7 tot 21 procent van de premiesom, het maximumtarief waartegen de betaalde eigenwoningrente kan worden afgetrokken (in 2015: 51 procent) wordt sinds 2014 elk jaar met een half procentpunt verlaagd naar uiteindelijk 38 procent en de pensioenopbouw is met ingang van 2015 afgetopt bij een pensioengevend salaris van 100.000 euro.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012) brengt versneld haar *Interimrapport* uit in de hoop dat haar daarin opgenomen aanbevelingen een rol kunnen spelen bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte. De commissie stelt voor om beide tarieven van de omzetbelasting met twee punten te verhogen – dus tot 8 respectievelijk 23 procent. De meeropbrengst van deze tariefverhoging komt beschikbaar voor de invoering van een

³⁵ Het tarief van de vermogensrendementsheffing (30 procent) wordt toegepast op een fictief rendement van vier procent van het netto vermogen (exclusief eigen huis en ondernemingsvermogen).

tweeschijventarief van de inkomensheffing:³⁶ een tarief van 37 procent tot een inkomen van circa 62.500 euro en een tarief van 49 procent voor het inkomen daarboven. Om het aanvaarden van aangeboden werk aantrekkelijker te maken, zou het maximum van de arbeidskorting met 410 euro moeten worden opgetrokken. De arbeidskorting wordt tussen een inkomen van 55.000 en 110.000 euro stapsgewijs afgebroken tot nihil.

Sinds 2013 is de renteaftrek bij nieuwe hypotheeklen gemaximeerd volgens de rente die past bij een dertigjarig forfaitair-annuïtair schema. De commissie wil oude en nieuwe gevallen gelijk behandelen en wenst dezelfde regeling van toepassing te verklaren op eigenwoningbezitters met hypotheekschuld die vóór 2013 is aangegaan. Zowel de bijtelling uit hoofde van het eigenwoningforfait als de renteaftrek zouden in aanmerking worden genomen tegen het tarief van de eerste schijf (37 procent). De commissie voert een pleidooi om de fiscale faciliteit voor aanvullend-pensioensparen al af te toppen bij een jaarsalaris van 62.500 euro (het einde van de voorgestelde eerste schijf).

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen sluit zich aan bij het voorstel van de Studiecommissie belastingstelsel om de AOW-premie in de loop van achttien jaar geleidelijk om te zetten in inkomstenbelasting. Zij wil de zelfstandigenaftrek in de loop van acht jaar volledig afschaffen. Door deze post blijft thans 7.280 euro van de ondernemingswinst onbelast. De commissie spreekt over een ‘ongerichte aftrekpost, waarvan de hoogte niet langer gerechtvaardigd is.’ Zij maakt zich eveneens sterk voor afschaffing van de stakingsaftrek wanneer een ondernemer zijn bedrijf beëindigt (3.630 euro), van de meewerkaftrek (een vermindering van de fiscale winst waarop aanspraak bestaat als de partner onbetaald meewerkt in de zaak) en van de scholings- en de giftenaftrek. Als sluitstuk van een set nieuwe regels voor de koop- en huurmarkt van woningen zou de overdrachtsbelasting kunnen verdwijnen. Zij is verschuldigd bij aan- en verkoop van een bestaande woning.

In haar analytisch sterke *Eindrapport* besteedt de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) vooral aandacht aan de fiscale behandeling van ondernemers met een aanmerkelijk belang (ab) in box 2 en die van vermogensbezitters in box 3 van de inkomstenbelasting. Zelfstandigen kunnen er sinds jaar en dag voor kiezen hun onderneming te drijven in de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap. Is hun kapitaaltaandeel groter dan vijf procent, dan vormt het bewuste pakket aandelen in de vennootschap een ‘aanmerkelijk belang’. De keuze voor een kapitaalvennootschap is vaak voor een belangrijk deel fiscaal gedreven. In plaats van met het tarief van de inkomstenbelasting (42 respectievelijk 52 procent) krijgt de houder van een ab te maken met het tarief van de Vpb (20-25 procent)³⁷ zolang de winst niet wordt uitgedeeld. Pas bij de vervreemding van zijn ab-aandelen dient de houder 25 procent te voldoen over de ab-winst (het verschil tussen de oorspronkelijke verkrijgingsprijs en de vervreemdingsprijs van de aandelen). De totale druk van Vpb plus IB kan dus nooit hoger zijn dan 41,75 procent.³⁸ Om de vlucht in de BV af te remmen, wordt op dit moment bij de heffing van inkomstenbelasting 14 procent van de winst vrijgesteld. Dankzij deze MKB-winstvrijstelling heeft de IB-ondernemer in feite te maken met een toptarief van 44,72 procent.³⁹ De keuze voor de vennootschapsvorm wordt dus nog altijd

³⁶ De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen, die zijn geregeld in achtereenvolgens de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg.

³⁷ Over de eerste 200.000 euro van de jaarwinst bedraagt het tarief 20 procent; over het meerdere is 25 procent verschuldigd.

³⁸ Na de heffing van 25 procent Vpb blijft 75 procent beschikbaar voor uitdeling aan de aandeelhouder. Hij is daarover in box 2 25 procent verschuldigd (= 16,75). Van de winst van 100 blijft na de heffing van Vpb en IB (41,75 procent) dus 58,25 procent over.

³⁹ Van de winst van 100 blijft 14 procent onbelast. Over de resterende 86 procent is het toptarief van 52 procent verschuldigd (44,72).

beloond met een belastingbesparing van drie procentpunt. De MKB-winstvrijstelling draagt verder bij aan het moeilijk te rechtvaardigen grote verschil in IB-druk op inkomen uit arbeid respectievelijk kapitaal. Na een verhoging van het Vpb-tarief is de keuze voor de vennootschapsvorm fiscaal niet langer voordelig en kan de MKB-winstvrijstelling grotendeels worden geschrapt. Deze beleids optie wordt door de commissie niet besproken en blijft in politiek Den Haag kennelijk onbespreekbaar.

Bij de keuze voor de vennootschapsvorm kan de eindafrekening met de fiscus zeer lang worden uitgesteld, bijvoorbeeld doordat pakketten ab-aandelen vrijwel zonder heffing van erfbelasting naar de kinderen kunnen worden doorgeschoven. Ook kan de eindafrekening worden ontgaan door – voorafgaand aan het moment van vervreemding – gedurende ten minste tien jaar in het buitenland te gaan wonen. Ten einde het uitstel van belastingheffing over de winst van de vennootschap tegen te gaan, oppert de commissie in box 2 elk jaar een forfaitair rendement te belasten, dat wordt berekend over het fiscaal vermogen van de vennootschap. Dit forfaitair rendement mag worden bijgeboekt op de verkrijgingsprijs van de ab-aandelen, waardoor de ab-winst in de toekomst lager is. Dit voorstel komt er dus op neer dat de belastingheffing over de ab-winst in de tijd naar voren wordt gehaald.

De keuze voor de rechtsvorm van de vennootschap is mede zo aantrekkelijk, doordat de directeur-grootaandeelhouder (dga) tot op zekere hoogte zijn eigen salaris kan bepalen. Hij dient zichzelf het voor zijn werkzaamheden gebruikelijke salaris toe te kennen. Dit moet minimaal 43.000 euro per jaar bedragen. Bij een hoger salaris geldt evenwel een ‘doelmatigheidsmarge’, waardoor het loon tot 30 procent lager mag worden vastgesteld dan gebruikelijk is voor zijn werkzaamheden. Het drukken van het salaris is aantrekkelijk, aangezien de laag belaste winst van de vennootschap dan hoger uitvalt en de dga over een lager salaris minder (52 procent) inkomstenbelasting hoeft af te dragen. De commissie stelt voor de bedoelde onzekerheidsmarge terug te brengen van 30 tot 10 procent. Omdat het hierbij om een wijdverbreide praktijk gaat, levert deze ingreep naar raming 1 miljard euro op.

De commissie constateert dat het feitelijke rendement van vermogensbezitters sinds de invoering van het boxenstelsel in 2001 aanzienlijk is achtergebleven bij het forfaitaire rendement van vier procent, waarvan de vermogensrendementsheffing uitgaat. Zij stelt voor het rendementspercentage te gaan baseren op het vijfjaars-voortschrijdend gemiddelde van de nominale rente op spaarrekeningen en deposito’s.

Voorstellen van de commissie om diverse fiscale en sociale inkomensondersteunende regelingen te stroomlijnen, blijven hier onbesproken.⁴⁰ Die voorstellen zijn door het kabinet niet overgenomen. Dat geldt (in elk geval tot nu toe) ook voor haar overige voorstellen om het belastingstelsel op te frissen.

3 De brief van het kabinet

Op twee eerdere belastingherzieningen – in 1990 en 2001 – zijn ettelijke miljarden gulden toegelegd om de operaties succesvol te kunnen afronden. Dit ‘smeergeld’ is kennelijk onmisbaar om de zwaarste verliezers (enige) compensatie te bieden. Het afgelopen jaar circuleerden schattingen dat bij de komende belastinghervorming voor dit doel tot vijf miljard euro nodig kon zijn. Als gevolg van de noodzaak het begrotingstekort terug te dringen was dat geld er de afgelopen jaren niet. Hierin komt tegen de zomer van 2015 verandering. Dan bericht staatssecretaris Wiebes van Financiën namens het kabinet aan het parlement dat de begroting voor 2016 naar verwachting ruimte biedt om de belastingen in één klap met vijf miljard euro te verlagen.⁴¹ Nu deze formidabele som binnen handbereik lijkt te liggen, kiest het kabinet ervoor het gehele bedrag uit te keren, zonder tegelijk het breekijs in het stelsel te

⁴⁰ In haar *Eindrapport* werkt de commissie haar voorstellen voor stroomlijning verder uit door te laten zien hoe zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden gefuseerd tot een huishoudentoeslag.

⁴¹ Tweede Kamer (2014-2015a), p. 1.

zetten. De grondoorzaak van dit onvermogen is dat VVD en PvdA – getuige bijvoorbeeld hun verkiezingsprogramma's – fundamenteel anders denken over de inrichting van het belastingstelsel.

Achter de ruimteberekening van het kabinet zit vermoedelijk de volgende redenering. Volgens de *Startnota* uit november 2012 zou het feitelijke EMU-tekort in 2016 uitkomen op 1,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp).⁴² Volgens de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB) bedraagt dit tekort komend jaar slechts 0,8 procent bbp.⁴³ Het verschil van 1,1 procent bbp komt overeen met ruwweg zeven miljard euro. Dit bedrag is echter niet zonder meer beschikbaar om desgewenst de lasten te verlagen.⁴⁴ Volgend jaar vermindert een incidentele factor het overheidstekort tijdelijk met 0,3 procent bbp: na ratificatie in 2016 van het Eigen Middelenbesluit van de Europese Unie (EU) komt met terugwerkende kracht de Nederlandse korting op de EU-afdracht binnen. Specifieke onzekere factoren zijn de rentetarieven en de aardgasproductie. Het CPB rekent in zijn juniraming met de kapitaalmarktrente van eind april 2015 van 0,3 procent. Ligt de rente in 2016 1 punt hoger, wat niet onaannemelijk is, dan stijgt het EMU-tekort met 0,1 procent bbp. Besluit het kabinet de aardgasproductie in het Groningenveld met drie miljard m³ te verminderen, dan vallen de aardgasbaten voor de schatkist 0,1 procent bbp lager uit. Ook wanneer komend jaar slechts in beperkte mate extra geld naar de begroting van het ministerie van Defensie gaat, ligt het gecorrigeerde feitelijke EMU-tekort dus eerder bij 1,2 procent dan bij 0,8 procent bbp. Het resterende gunstige verschil met de raming bij het sluiten van het regeerakkoord (1,9 procent bbp) van 0,7 procentpunt levert inderdaad circa vijf miljard euro voor lastenverlichting op.

Met deze beleidsinzet wijkt het kabinet wel significant af van de begrotingsregels, die met zoveel woorden bepalen dat budgettaire meevallers volledig bestemd zijn voor vermindering van het EMU-tekort. Eerst wanneer de begroting meerjarig een overschot laat zien, komt 25 procent van dat overschot beschikbaar voor lastenverlichting.⁴⁵ Ook in dat geval wordt de overige 75 procent van het overschot nog steeds gebruikt om de staatsschuld te verkleinen. Het bij de kabinetsformatie vastgestelde inkomstenkader omvat alle beleidsmaatregelen inzake de collectieve lasten en moet cumulatief over de kabinetsperiode sluiten. In 2016 wordt het inkomstenkader onderschreden met 1,9 miljard euro door de daling van de zorgpremies ten opzichte van de verwachting daarover bij de vaststelling van het kader ten tijde van de kabinetsformatie.⁴⁶ Door de aangekondigde lastenverlichting neemt de onderschrijding van het inkomstenkader toe tot omstreeks zeven miljard euro.

Aandacht verdient ten slotte de invloed van de lastenverlaging op het structurele EMU-saldo, becijferd volgens de methode van de Europese Commissie. De meest recente raming van het structurele tekort voor 2016 is te vinden in het *Centraal Economisch Plan 2015*: 0,5 procent bbp.⁴⁷ Daarmee voldoet Nederland precies aan de in Brussel gemaakte begrotingsafspraken, maar ook niet meer dan dat. Na de belastingverlaging loopt het structurele tekort naar alle waarschijnlijkheid (iets) op. Het is de vraag of de Europese Commissie deze afwijking accepteert, al zal de Nederlandse regering haar motiveren door te verwijzen naar de versterking van de economische structuur die hierdoor mogelijk is.

Het kabinet gebruikt de beschikbaar geachte ruimte volledig om de lasten op arbeid te verlagen (tabel 1). Hoofddoel van de operatie is om structureel meer banen te scheppen. De

⁴² Tweede Kamer (2012-2013a), p. 23.

⁴³ Centraal Planbureau (2015a), p. 6.

⁴⁴ Centraal Planbureau (2015a), p. 10-11.

⁴⁵ Tweede Kamer (2012-2013b), p. 67.

⁴⁶ Centraal Planbureau (2015b), p. 54.

⁴⁷ Centraal Planbureau (2015b), p. 51.

resultaten blijven echter ver achter bij de in het najaar van 2014 geventileerde doelstelling om de werkgelegenheid met 100.000 banen te vergroten.⁴⁸

Tabel 1 Lastenverlichting op arbeid (miljoen euro)

Verhoging van de arbeidskorting voor inkomens tot 50.000 euro	2.500
Verlaging van de tarieven in de tweede en de derde tariefschijf met circa twee procentpunt	2.700
Verhoging van het ‘ingangsinkomen’ van de vierde schijf van 57.000 tot 67.000 euro	900
Gericht loonkostenvoordeel voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst nemen	500
Verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting	250
Verhoging van de kinderopvangtoeslag	250
Volledig inkomensafhankelijke algemene heffingskorting	- 2.100

Totaal	5.000

Bron: Tweede Kamer (2014-2015a), p. 2

4 Enkele economische effecten

Het kabinet kiest voor een bestedingsimpuls van vijf miljard euro (0,7 procent bbp) op een moment waarop de economische groei aantrekt tot twee procent per jaar.

Lastenverlichting in 2009 of 2010 had meer voor de hand gelegen, maar na 2009 kreeg reductie van het EMU-tekort prioriteit. Deze prioriteitenstelling strookte met in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. De nu voorgenomen belastingverlaging pakt procyclisch uit. Verder drijft een lastenverlichting in deze orde van grootte het feitelijke EMU-tekort weer op in de richting van twee procent bbp. Daarmee neemt het risico toe dat bij een lichte nieuwe economische tegenslag bijna direct weer moet worden bezuinigd om het tekort te houden beneden het plafond van drie procent bbp dat ligt verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei.

De gekozen vorm van de belastingverlaging verhoogt rechtstreeks het beschikbare inkomen van gezinnen. Hierdoor komt de consumptiegroei in de periode 2016-2019 gemiddeld 0,4 à 0,5 procentpunt per jaar hoger uit (dan op het basispad). Door de toegenomen afzet en hogere winstgevendheid trekken de bedrijfsinvesteringen jaarlijks met 0,3 à 0,4 procent aan. Het bbp groeit gemiddeld 0,2 procent sneller dan op het basispad. Het EMU-saldo verslechtert in eerste aanleg, maar na vier jaar is dit effect bijna gehalveerd door de hogere economische groei.⁴⁹

Na verloop van een aantal jaren kan de voorgenomen lastenverlichting volgens het arbeidsaanbodmodel MICSIM⁵⁰ van het Centraal Planbureau leiden tot circa 35.000 extra arbeidsjaren werkgelegenheid. Het gaat hier om de structurele effecten op de lange termijn. Mensen hebben immers tijd nodig om hun gedrag aan te passen. Zit de conjunctuur tegen, dan is het bovendien extra lastig om snel aan de slag te komen. Dit zijn wel peperdure arbeidsplaatsen: elke bijkomende baan vergt de inzet van 143.000 euro belastinggeld. Voor

⁴⁸ Tweede Kamer (2014-2015c), p. 1.

⁴⁹ Het CPB (2010) berekent deze effecten met het macro-economische model SAFFIER II; zie ook: Van Es (2015).

⁵⁰ Jongen *et al.* (2014).

deze geringe effectiviteit van het pakket lastenverlichtende maatregelen bestaat een dubbele verklaring.

Ten eerste gaat 3,6 miljard van de vijf miljard euro naar twee maatregelen met een verwaarloosbaar effect op de structurele werkgelegenheid: de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf en de verhoging van het ingangsinkomen van de vierde schijf. Ten tweede constateert het Centraal Planbureau (2015c) dat het arbeidsaanbod door twee oorzaken veel minder op financiële prikkels reageert dan vroeger het geval was. Allereerst is de arbeidsdeelname in de afgelopen tientallen jaren flink gestegen. De meeste room is hierdoor al van de melk geschept. Bovendien zijn in het verleden diverse kortingen en toeslagen ingevoerd die hebben geholpen meer mensen aan het werk te krijgen. Hier geldt onverbiddelijk de wet van de afnemende meeropbrengst. Nog meer geld voor deze kortingen en toeslagen heeft steeds minder effect.

Op 15 maart 2017 zijn de eerstvolgende reguliere verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Cynische waarnemers zullen de belastingvoorstellen allicht zien als een doorzichtige poging van de VVD en de volgens peilingen gedecimeerde PvdA om de gunst van weggelopen kiezers terug te winnen. Van de lastenverzwaringen in de periode 2011-2017 met cumulatief 21 miljard euro wordt volgens het plan nu bijna een kwart teruggedraaid.⁵¹ Die lastenverzwaringen hebben bijna alle burgers geraakt. De compenserende lastenverlichting komt daarentegen uitsluitend ten goede aan de werkenden en mondjesmaat aan senioren met een aanvullend pensioen van meer dan 500 euro per maand (tabel 2). De laatstgenoemde groep profiteert met name van de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met twee procentpunt.

Tabel 2 Inkomensgevolgen van de belastingverlaging in 2016

	Inkomensmutatie ^a	Omvang ^b
Inkomensniveau		
minder dan 34.000 (<175 procent wml) ^c	0	36
34.000 tot 68.000 (175-350 procent wml)	1,5	39
68.000 tot 97.000 (350-500 procent wml)	1,75	15
meer dan 97.000(>500 procent wml)	1,5	10
Inkomensbron		
werkenden	2	63
uitkeringsontvangers	0	10
gepensioneerden	0,25	25

a Mediane inkomensverandering (in procenten van het besteedbaar inkomen).

b Aantal belastingplichtigen in deze groep als percentage van alle belastingplichtigen.

c Wml = wettelijk minimumloon.

Bron: Tweede Kamer (2014-2015b), p. 3

De door het kabinet ontwaarde ruimte op de begroting had ook kunnen worden gebruikt om een deel van de bezuinigingen uit de periode 2011-2017 van in totaal 33 miljard euro terug te draaien. Hiervoor is duidelijk niet gekozen – uitgezonderd wellicht komende meeruitgaven voor de landsverdediging.

⁵¹ Suyker (2013), p. 3.

5 Gemiste kansen

Een succesvolle belastinghervorming draagt eraan bij dat – gegeven de benodigde belastingopbrengst en inkomenspolitieke voorkeuren – de middelen voor de schatkist worden verzameld met minder omvangrijke welvaartsverliezen. Zo bezien is het belastingplan van het kabinet een regelrechte mislukking:⁵²

- de AOW wordt niet gefiscaliseerd
- de warboel van toeslagen en heffingskortingen blijft
- geen enkele aftrekpost wordt geschrapt
- de fiscale positie van IB-ondernemers blijft ongewijzigd
- de fiscale subsidie op het eigen huis wordt niet aangepakt
- de fiscale behandeling van de dga verandert niet.

Wel toont het kabinet zich ontvankelijk voor het gevoel van veel belastingplichtigen ‘belasting af te dragen over een opbrengst die er niet is geweest’.⁵³ Een heffing op basis van het werkelijk genoten rendement heet evenwel zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn. Dit argument is onbegrijpelijk. Afgezien van de eigen woning en de aanspraak op toekomstig aanvullend pensioen bestaat de bulk van het vermogen van gezinnen uit tegoeden op spaarrekeningen en deposito’s. De op deze tegoeden uitbetaalde rente is voor de fiscus eenvoudig te achterhalen. De saldi zelf zijn nú al ‘voorgevuld’ in de elektronische aangifte.⁵⁴

Hoe dat zij, het kabinet heeft een alternatief uitgewerkt waarin ‘het rendement per vermogenstitel (spaarsaldo, aandelenportefeuille, onroerend goed) periodiek wordt herijkt op basis van in de markt gerealiseerde rendementen. Hierbij wordt de vermogensmix langs forfaitaire maatstaven gedifferentieerd, zodat die gemiddeld beter aansluit bij de genoten rendementen.’ Zo wordt de deur opengezet voor nieuwe complexiteiten en belastingarbitrage. Hoe moet het rendement op privaat onroerend goed worden bepaald? Het zal niet lang duren of in de markt worden financiële producten aangeboden waarbij het resultaat van hoger belaste vermogensbestanddelen (aandelen) wordt omgezet in het beleggingsresultaat van lager belaste vermogensbestanddelen (spaarrekening). De goede oplossing is werkelijk behaalde rendementen te belasten, met inbegrip van gerealiseerde vermogenswinsten. Het buitenland laat zien dat deze aanpak werkbaar is.

Het fictieve vermogensrendement zal bij de door het kabinet gepresenteerde formules dalen van vier procent tot ruwweg twee procent.⁵⁵ Dus halveert de opbrengst van de vermogensrendementsheffing.⁵⁶ Voor dit budgettaire verlies van bijna twee miljard euro ontbreekt in de brief van het kabinet dekking. Wil het kabinet werk maken van een aanpassing van deze vermogensheffing, dan zal het links- of rechtsom twee miljard euro moeten vrijspelen.

De brief van het kabinet maakt tevens duidelijk dat onvoldoende politiek draagvlak bestaat voor grondslagverbreding door te snoeien in concrete aftrekposten. Voor enkele denkbare maatregelen achtte het kabinet half juni vooralsnog politiek draagvlak mogelijk:

⁵² Zie voor een bespreking van opties voor belastinghervorming: Caminada (2015), Jacobs (2015) en De Kam (2015) in de eerste aflevering van de lopende jaargang van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*.

⁵³ Tweede Kamer (2014-2015a), p. 3.

⁵⁴ Het Centraal Bureau voor de Statistiek rapporteert in zijn inkomensstatistieken niet het forfaitaire rendement (zoals vastgesteld door de fiscus), maar het werkelijk door huishoudens genoten rendement (op basis van informatie van de banken). En de Belastingdienst zou dat niet aankunnen?

⁵⁵ Globaal de helft van het vermogen van huishoudens (exclusief eigen woning en ondernemingsvermogen) bestaat uit tegoeden op spaar- en depositorekeningen. Het rendement daarop bedraagt circa 1 procent.

⁵⁶ In 2011 bedroeg de opbrengst van de vermogensrendementsheffing 3,7 miljard euro. Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 59.

- Uniformering van het btw-tarief met uitzondering van voedingsmiddelen
- Een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd ondernemingsvermogen
- Verdere vergroening van het belastingstelsel
- Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied door (her)invoering van de in 2006 afgeschafte onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en een ingezetenenbelasting.

Na heftig protest van belangengroepen heeft de Tweede Kamer de eerste van deze opties binnen een week afgeschoten. Gezien de versplintering van het politieke landschap – zestien partijen zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en twaalf in de Eerste Kamer – lijkt de kans gering dat de overige opties de eindstreep halen. Dat valt met name te betreuren, omdat de verschuiving van een zeer versturende grondslag (arbeid) naar een nauwelijks versturende grondslag (gemeentelijke onroerendezaakbelasting) de maatschappelijke welvaart vergroot. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is zonder meer gewenst, nu lokale overheden – na de decentralisatie van extramurale zorg en de begeleiding van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt – grote financiële risico's lopen.

6 Besluit

Een fundamentele herziening van het belastingstelsel laat op zich wachten. Dat staat aan de vooravond van het zomerreces van de Kamer vast, nadat is gebleken dat een groot deel van de serieuze oppositie (D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) en regeringspartijen elkaar niet weten te vinden voor een via 'achterkamertjesoverleg' te bekostigen integraal plan voor stelselherziening. De lastenverlichting zal er wel komen. Welke partij durft, na jaren van bezuinigen en lastenverzwaringen en bij naderende verkiezingen in maart 2017, tégen lagere belastingen te stemmen? Wel zullen alle partijen met elkaar in de slag gaan om de buit van vijf miljard anders te verdelen: ook wat lastenverlichting voor de economisch niet-actieven, een extraatje voor de senioren, aanpassing van de vermogensrendementsheffing en zo verder. Het zal een weinig verheffend schouwspel zijn: 150 Kamerleden die zich verdringen rondom de grabbelton waarin het kabinet vijf miljard euro heeft gestopt, in een poging via *wheelen en dealen* zoveel mogelijk binnen te halen voor de eigen groepen cliënten. Cliëntelisme is een verschijnsel dat niet beperkt blijft tot olijflanden.

Een nagekomen gedachte knaagt. Het geheugen van de kiezers is kort. Waarom zou het kabinet de belastingen al in 2016 willen verlagen? Als het zou wachten tot 2017, is de tariefverlaging nog vers voelbaar in de huishoudportemonnee. Ik kan twee verklaringen bedenken. Eén: het kabinet was beducht dat de oppositie dit najaar met een tegenbegroting zou komen, inclusief een substantiële lastenverlichting in 2016. Zou het kabinet zich hiertegen hebben gekeerd, dan had dat VVD en PvdA nog meer populariteit gekost. Zou het kabinet hierin zijn meegegaan, dan had de oppositie de lastenverlichting kunnen claimen en hadden beide regeringspartijen eveneens electorale schade opgelopen. Of rekent het kabinet op verkiezingen voor 15 maart 2017? Dan is het een geniale manoeuvre geweest om de lastenverlichting al per 1 januari 2016 te laten ingaan.

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

LITERATUUR

Caminada, C.L.J (2015), Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, *Tijdschrift voor Openbare Financien* (47)1, 4-23

- Centraal Planbureau (2010), *SAFFIER II; 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015a), *Juniraming 2015. Economische vooruitzichten 2015 en 2016*. CPB Policy Brief | 2015/10, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015b), *Centraal Economisch Plan 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2015c), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Es, Frank van (2015), *Beleidsvarianten met Saffier-II*, CPB Achtergronddocument | juni, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jacobs, B. (2015), *Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (47)1, 24-48
- Jongen, Egbert, Henk-Wim de Boer, en Peter Dekker (2014), *MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*, CPB Background Document | 27 November, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kam, C.A. de (2015), *Belastinghervorming met toekomst*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (47)1, 49-62
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie*, CPB Achtergronddocument, 17 september, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 400, nr. 18
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Kabinetformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 13
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 14
- Tweede Kamer (2014-2015c), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 6