

Het overheidstekort en de lokale lasten: twee heilige koeien?

C.A. de Kam*

Samenvatting

Het Centraal Planbureau maakte in 1986 een begin met de doorrekening van het verkiezingsprogramma van politieke partijen. Eind augustus 2012 verscheen de achtste aflevering van *Keuzes in Kaart*. Uit deze publicatie blijkt dat het feitelijke begrotingstekort bij drie van de zes grootste partijen komend jaar (nog) boven de 3 procent van het bbp ligt. Eerst aan het einde van de reguliere kabinetsperiode, in 2017, voldoen alle zes partijen aan de eis uit het Pact voor Stabiliteit en Groei dat het tekort de 3 procent niet mag overschrijden.

Het Centraal Planbureau geeft geen uitsluitsel over de mate waarin partijen het structurele begrotingssaldo verbeteren. Een globale eigen becijfering wijst uit dat vier van de zes partijen in 2017 nagenoeg evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid weten te bereiken.

Hoewel partijen aangeven tal van taken te willen overhevelen naar de lokale overheden, verbindt slechts één partij daaraan de logische gevolgtrekking dat het gemeentelijk belastinggebied moet worden uitgebreid.

Trefwoorden: overheidstekort, lokale lasten, belastingen

1 Inleiding

In de afgelopen decennia zijn veel taboes doorbroken. In lijn met die maatschappelijke trend lijkt in de aanloop naar de Kamerverkiezingen op 12 september 2012 ook het aantal 'heilige koeien' in het politieke landschap wat terug te lopen. De betreurde Jan Pen gebruikte deze term voor uitgangspunten van economiebeoefenaren 'waar buitenstaanders niet aan mogen komen, anders worden we kwaad'.¹ Hier doelt de term op onderwerpen die voor politieke partijen om uiteenlopende redenen langdurig onbespreekbaar zijn (of waren). Denk aan de fiscale behandeling van de eigen woning – in het bijzonder eventuele beperkingen van de hypotheekrenteaftrek – en aan maatregelen om de automobiliteit terug te dringen, zoals met behulp van rekeningrijden. Andere voorbeelden van heilige koeien zijn (voor sommige partijen) verlaging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking en stevige ingrepen om de collectief gefinancierde zorguitgaven binnen de perken te houden. Succesvolle bestrijding van de economische crisis vergt dat partijen zich bereid tonen een deel van hun heilige koeien naar de slachtbank te voeren. Toegenomen polarisatie en versplintering in de landspolitiek verklaren evenwel dat de kudde politiek sacraal rundvee niet zal uitsterven. Politieke partijen willen hun positie in sommige gevallen extra scherp markeren door bepaalde aanpassingen in het overheidsbeleid nog steeds vierkant af te wijzen of ze juist met kracht te pousseren.

¹ Pen (1976), p. 242.

Wil een controversieel onderwerp kwalificeren als heilige koe, dan moet het gaan om (potentiële) interventies van de overheid die grote groepen burgers financieel en/of emotioneel raken. Die maatregelen, of het achterwege blijven ervan, hebben in veel gevallen ook aanzienlijke gevolgen voor economie en overheidsfinanciën. Dit rechtvaardigt een 'veekeuring' in dit tijdschrift. De analyse blijft beperkt tot de verkiezingsprogramma's van de zes politieke partijen die, afgaande op de stand van de Peilingwijzer op 29 augustus 2012, bij de verkiezingen op 12 september zouden mogen rekenen op ten minste dertien Kamerzetels.² Het betreft de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), de Socialistische Partij (SP), de Partij van de Arbeid (PvdA), de Partij voor de Vrijheid (PVV), het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en de Democraten 66 (D66). Geselecteerd zijn de volgende twee onderwerpen:

- de nagestreefde ontwikkeling van het begrotingssaldo (onderdeel 2);
- het al dan niet uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied (onderdeel 3).

Bij de analyse is op de valreep dankbaar gebruik gemaakt van de doorrekening van de partijprogramma's door het Centraal Planbureau, die op 27 augustus 2012 beschikbaar kwam.

2 Begrotingssaldo

Nederland heeft zich bij de in Europees verband gemaakte begrotingsafspraken gecommitteerd aan het verminderen van het *feitelijke* begrotingstekort tot ten hoogste 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2013.³ Nadat ons land eenmaal uit de buitensporigtekortprocedure is ontslagen, dient het *structurele* begrotingssaldo jaarlijks met ten minste 0,5 procent van het bbp te verbeteren. In goede economische tijden wordt een grotere inspanning verwacht. In economisch slechte tijden kan de inspanning geringer zijn dan 0,5 procentpunt. De verbeteringen moeten op middellange termijn uitmonden in een situatie waarin de begroting structureel blijvend min of meer in evenwicht is, dan wel een overschot toont – het *Medium Term Objective* (MTO). Het Centraal Planbureau (CPB) heeft recent een beeld geprojecteerd van de vooruitzichten voor de Nederlandse economie in de aankomende kabinetsperiode. Tabel 1 laat zien hoe het feitelijke en het structurele EMU-saldo zich ontwikkelen volgens het basispad uit deze verkenning. In dit basispad zijn de gevolgen van het Begrotingsakkoord 2013 (inclusief de gemodelleerde uitverdieneffecten van dat akkoord) verwerkt.⁴

2 De Peilingwijzer combineert de resultaten van vier bestaande opiniepeilingen tot één schatting van de politieke krachtsverhoudingen in Nederland.

3 Het betreft het EMU-tekort, hier aansluitend bij het spraakgebruik steeds aangeduid als 'begrotingstekort'.

4 Op 22 augustus 2012 vrijgegeven kerngegevens tonen voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een feitelijk EMU-tekort dat 0,2 procent bbp kleiner is dan in tabel 1 staat vermeld; zie: Centraal Planbureau (2012a).

Tabel 1. Begrotingssaldo (procenten bbp).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Feitelijk EMU-tekort	4,7	3,8	2,9	3,1	2,7	2,8	2,6
Structureel EMU-tekort ^a	3,8	2,2	1,4	1,9	1,7	2,2	2,5

a. Berekend volgens de EC-methode. Bij toepassing van de CPB-methode bedraagt het structurele tekort in 2017 1,3 procent bbp. Zie de hoofdttekst voor een beknopte toelichting op beide methoden om de omvang van het structurele tekort te bepalen.

Bron: Centraal Planbureau (2012b), p. 26.

Duidelijk is dat het feitelijke tekort in 2014 – ondanks de ingrepen uit het Begrotingsakkoord 2013 – een fractie hoger dreigt uit te komen dan strookt met de op Europees niveau gemaakte afspraken. Verwacht mag worden dat het nieuwe kabinet maatregelen zal treffen om te voorkomen dat de 3 procentnorm in 2014 wordt overschreden. Voor 2013 is de uitkomst nog onzeker. Niet alle maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn namelijk al omgezet in wetgeving. Denk aan de wijziging van het fiscale regiem voor de eigen woning en de belastingheffing over door de werkgever verstrekte vergoedingen voor de kosten van het woon-werkverkeer (de 'forensentaks'). Bovendien leert de ervaring dat, ten opzichte van het beeld uit de *Voorjaarsnota 2012*, nieuwe tegenvallers bij de uitvoering van de lopende begroting kunnen optreden. Daarvoor moet in dat geval komend najaar compensatie worden gevonden. Het demissionaire kabinet zal daartoe ongetwijfeld voorstellen doen in de *Miljoenennota 2013*, maar het is lang niet zeker dat alle partijen die hebben getekend voor het begrotingsakkoord ook die aanvullende ombuigingen en eventuele lastenverzwaringen zullen aanvaarden. Daarmee bestaat de kans dat het feitelijke saldo volgend jaar uiteindelijk hoger uitkomt dan 3 procent bbp. Daarbij helpt het dat het tekort in de jaren 2011-2013, afgaande op realisatiecijfers van het CBS (voetnoot 4), vermoedelijk wat lager uitkomt.

In het basispad verslechtert het structurele tekort na 2013 aanzienlijk. Het ligt in 2017 circa 2 procent van het bbp boven het in 2017 maximaal toegestane tekort van 0,5 procent. Om dit recht te zetten zijn dus tekortverbeterende maatregelen nodig ter grootte van $4 \times 0,5 \times 6,5 \text{ mld} = 13 \text{ mld euro}$.⁵ Wanneer het nieuwe kabinet zelf onvoldoende actie onderneemt om een bedrag in deze orde van grootte te verwerkelijken, treedt een Europees correctiemechanisme in werking. De hoofdlijnen van de daarbij te volgen procedures zijn vastgelegd in het Verdrag inzake Stabiliteit, Bestuur en Coördinatie in de Economische en Monetaire Unie. In Brussel loopt op dit moment nog intensief ambtelijk en politiek overleg hoe lidstaten de gemaakte afspraken over het halen van het MTO concreet moeten interpreteren. Het is denkbaar dat bij de door het CPB zonder nader beleid voor de periode 2013-2017 geprojecteerde bbp-groei van 1½ procent per jaar de lat voor de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo wat lager dan 0,5 procent mag worden gelegd. Zeker is dit niet. De Studiegroep Begrotingsruimte geeft in overweging de uitkomst van het beraad in Brussel ter zake af te wachten.⁶

5 Centraal Planbureau (2012c), p. 6. Met tijdelijke uitverdieneffecten hoeft geen rekening te worden gehouden; het gaat hier immers om het structurele saldo.

6 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 39.

De Studiegroep signaleert verder dat herhaaldelijk is gebleken dat berekeningen van de structurele economische groei en het structurele begrotingssaldo met grote onzekerheden omgeven zijn.⁷ Jaren na dato kunnen nog bijstellingen in de cijfers plaatsvinden. Een volgende complicatie is dat de gebruikte maatstaf rekbaar is. In tabel 1 is het structurele tekort bepaald volgens de methode van de Europese Commissie (de 'EC-methode'). Bij toepassing van de eigen 'CPB-methode' rapporteert het Centraal Planbureau voor het einde van de kabinetsperiode een 1,2 procentpunt geringer structureel tekort.⁸ De oorzaak is dat aan het einde van de kabinetsperiode volgens de CPB-methode nog een flinke negatieve *output gap* bestaat. Hierdoor is de conjuncturele component van het begrotingstekort bij het CPB (1,3 procent bbp) veel groter dan volgens de EC-methode (0,1 procent bbp). Anders gezegd, uitgaande van de EC-methode is voor het bereiken van structureel begrotingsevenwicht een extra inspanning van tegen de 8 mld euro aangewezen.⁹

In het verleden rapporteerde het Centraal Planbureau in de studie *Keuzes in Kaart* behalve de effecten van verkiezingsprogramma's op het feitelijke begrotingssaldo ook de gevolgen van die programma's voor het structurele begrotingssaldo. Dit keer ziet het CPB daarvan af, onder andere omdat de berekeningsmethode die de Europese Commissie gebruikt 'alleen wordt gehanteerd in de analyse voor de korte termijn. De berekeningsmethode is niet ontworpen voor een vijfjaarsperiode en is daar ook niet geschikt voor.'¹⁰ Hier is sprake van een opmerkelijk geval van voortschrijdend inzicht. Twee jaar geleden presenteerde het planbureau het structurele saldo voor de periode 2011-2015 nog onbekommerd volgens beide methoden.¹¹ En nog maar drie maanden geleden stond het structurele saldo volgens de EC-methode tot en met 2017 centraal in de *Juniraming 2012*.

Het structurele saldo berekend volgens de CPB-methode is bij door Brussel uitgevoerde toetsen inderdaad niet van betekenis, maar het vormt wél het startpunt bij berekeningen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Over dat onderwerp wordt in *Keuzes in Kaart 2013-2017* uitgebreid gerapporteerd. Tijdens de persconferentie op 27 augustus gaf CPB-directeur Teulings aan dat de ex ante effecten van elk verkiezingsprogramma op het begrotingssaldo in 2017 het beste aanknopingspunt bieden om de mutatie van het structurele EMU-saldo te bepalen. Die ex ante cijfers tonen immers de effecten van de verkiezingsprogramma's, nadat deze effecten zijn geschoond voor de invloed van tijdelijke 'negatieve inverdieneffecten' van ombuigingen en lastenverzwaringen die nodig zijn om het begrotingssaldo te verbeteren.¹²

Tegen deze achtergrond specificeert tabel 2 de door de zes geselecteerde politieke partijen beoogde en daadwerkelijk geboekte resultaten. Drie van de zes politieke partijen – VVD, D66 en CDA – kiezen onomwonden voor een feitelijk begrotingstekort in 2013 van ten hoogste 3 procent van het bbp. Deze heilige koe hoeft niet te verbazen, aangezien deze partijen, samen met GroenLinks en de ChristenUnie, in mei 2012 hebben getekend voor het Begrotingsakkoord 2013. Het in dit akkoord uitgestippelde beleid

7 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 34-35.

8 Zie voetnoot (a) onder tabel 3.13 in Centraal Planbureau (2012b), p. 40.

9 Berekend als $1,2 \times 650$ mld euro (het bbp in 2017 in prijzen van 2012).

10 Centraal Planbureau (2012d), p. 11.

11 Centraal Planbureau (2010a), p. 40.

12 Negatieve inverdieneffecten heetten vroeger 'uitverdieneffecten'.

brengt het feitelijke tekort – afgezien van nieuwe tegenvallers – in het aankomende jaar terug tot 2,9 procent van het bbp.¹³ De PvdA laat het voor 2013 gewenste feitelijke saldo in de tekst van haar verkiezingsprogramma in het midden, kennelijk uit beduchtheid dat een te voortvarende budgettaire verkrapping de kansen op economisch herstel bedreigt. De SP (p. 65) en de PVV (p. 18) achten uitstel van het bereiken van de 3 procentlimiet tot 2015 daarentegen verantwoord.¹⁴

De in *Keuzes in Kaart 2013-2017* gerapporteerde uitkomsten zijn hiermee in lijn. Blijkens tabel 2 slaagt geen van de partijen erin om het feitelijke tekort in de komende kabinetsperiode volledig weg te werken. In 2017 komt de VVD hier nog het dichtste bij: het feitelijke tekort komt bij uitvoering van haar programma uit op 1,1 procent bbp. De liberalen zeilen wel scherp aan de wind. In 2015 loopt het feitelijke tekort bij de VVD eenmalig op tot 3 procent bbp. De SP doet in verhouding het minste aan reductie van het feitelijke tekort.

Tabel 2. Zes politieke partijen en hun doelstellingen voor het begrotingsaldo (% bbp).

Politieke partij	Voorspelde zetelaantal	Feitelijk saldo		Inzet m.b.t. structureel saldo	Structureel saldo 2017
		2013	2017		
VVD	32-36	-2,6	-1,1	evenwicht in 2017	0
SP	31-35	-3,1	-1,8	op termijn in evenwicht	-0,9
PvdA	18-22	-3,5	-1,5	zicht op evenwicht in 2017	-0,1
PVV	14-18	-4,0	-1,3	op termijn in evenwicht	-1,4
CDA	13-15	-2,7	-1,5	zicht op evenwicht in 2017	-0,4
D66	13-15	-3,0	-1,6	evenwicht in 2017	-0,3

Bron: Peilingwijzer (geraadpleegd op 29 augustus 2012), verkiezingsprogramma's en Centraal Planbureau (2012d), p. 18, p. 67, p. 87, p. 108, p. 126, p. 147 en p. 169

Vier van de zes politieke partijen streven naar structureel begrotingsevenwicht in 2017. VVD en D66 spreken zich hierover het duidelijkst uit. De gekozen formuleringen luisteren nauw en bieden ontsnappingsruimte. De PvdA (p. 53) bijvoorbeeld 'richt zich op een begrotingsbeleid dat zicht biedt op structureel begrotingsevenwicht in 2017'. Het CDA (p. 66) meent dat er 'aan het einde van de kabinetsperiode weer zicht moet zijn op structureel evenwicht op de begroting'. De christen-democraten wensen 0,5 procent bbp extra te reserveren om de 'staatsschuld' in de komende tien jaar te beperken tot ten hoogste 60 procent bbp. Hier zal de overheidsschuld zijn bedoeld (per ultimo 2011 bijna 66 procent bbp), omdat de staatsschuld (EMU-definitie) eind 2011 al beneden de 60 procent bbp lag.

Het is niet eenvoudig om te beoordelen in hoeverre partijen hun ambities waar maken. *Keuzes in Kaart 2013-2017* geeft immers geen uitsluitsel over de mate waarin partijen het structurele saldo weten te verbeteren. Hierna volgt toch een poging tot evaluatie. In de zesde kolom uit tabel 2 is het structurele saldo in 2017 bepaald door bij het structurele saldo uit het basispad, berekend volgens de EC-methode (-2,5 procent bbp),

13 Zie voetnoot 4.

14 Hierna verwijzen paginanummers naar de vindplaats in het verkiezingsprogramma van de desbetreffende politieke partij. De verkiezingsprogramma's zijn opgenomen in de literatuurlijst aan het slot van dit artikel.

de ex ante verbetering van het begrotingssaldo op te tellen, die elke partij in de komende vier jaar weet te boeken. Bij de VVD bedraagt de bedoelde verbetering 2,5 procent bbb. Daarmee komt het structurele saldo bij deze partij in 2017 op nul uit. De saldi voor de andere partijen zijn op dezelfde manier berekend.¹⁵ De PvdA zit de VVD hier op de hielen. D66 maakt haar ferme uitspraak niet helemaal waar. De PVV blijft het verste verwijderd van structureel evenwicht in 2017. Merk op dat alle partijen, uitgezonderd de PVV, in 2017 een structureel begrotingsoverschot realiseren, wanneer de ex ante verbetering van het begrotingssaldo zou worden samengenomen met het structurele saldo volgens de CPB-methode (-1,3 procent bbb).

De VVD (p. 10) legt een opvallende fundering voor het streven naar evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid: 'niemand kan meer blijven uitgeven dan hij verdient'. Dit adagium zou ook voor de overheid gelden. Deze redenering deugt niet. De overheid kan schuld (ontstaan door tekorten uit het verleden) in de toekomst tamelijk probleemloos aflossen, zolang de belastingontvangsten automatisch (door de economische groei) blijven toenemen. Om de inkomsten van de schatkist te vergroten is het niet nodig heffingsgrondslagen te verbreden en/of tarieven op te schroeven. De belastingontvangsten nemen ook bij ongewijzigd beleid (fors) toe, als vrucht van het groeiende nationaal inkomen.¹⁶ Bij een permanent EMU-tekort van 1,5 procent en een groei van het nominale bbb met 3 procent per jaar,¹⁷ tendeert de schuldquote op de lange termijn naar een evenwichtswaarde van 50 procent bbb. Dit schuldniveau is niet problematisch en het ligt beneden de bovengrens van 60 procent van het bbb die is verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei. De insteek van de liberalen heeft verder een opmerkelijke consequentie. Bij een langjarig evenwicht of een overschot op de begroting worden alle investeringen van de overheid dadelijk voor het volle pond uit de lopende ontvangsten gefinancierd.¹⁸ De centrale overheid bouwt zodoende extra staatsvermogen op. De VVD maakt zich dus sterk voor staatssocialisme.

Dezelfde ondeugdelijke redenering – 'niemand kan oneindig meer blijven uitgeven dan er binnenkomt'; 'niet op de pof leven' – is te vinden in het verkiezingsprogramma van D66 (p. 4-5). De opstellers van het programma boezemen de kiezers angst in met het gegeven dat de schuld van de overheid (meer dan 400 mld euro) gelijk staat aan € 53.000 per huishouden. Inderdaad stond de EMU-schuld van de overheid per ultimo 2011 op 393 mld euro (65,2 procent bbb). Maar het gaat hier om een bruto-schuldbegrip. Dit betekent dat de bezittingen van de overheid niet op de schuld in mindering worden gebracht. Netto heeft de overheid helemaal geen schuld. Integendeel, haar bezittingen zijn veel meer waard dan de uitstaande schuld. Dit blijkt uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgestelde overheidsbalans, die is samengevat in tabel 3. Ultimo 2010 bedroegen de bezittingen van de overheid bijna 850 mld euro en haar schulden ruim 460 mld euro. Per saldo was dus sprake van een positief vermogen

15 Zie de tweede regel van tabel 2.1 uit Centraal Planbureau (2012d), p. 18.

16 Dit is ook het geval wanneer de macro-economische progressiefactor (mep) een aantal jaren minder dan 1 bedraagt. Inderdaad ligt het 10-jaars voortschrijdende gemiddelde van de mep sinds halverwege de jaren negentig onder de 1. Zie over de achterblijvende mep: Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17-19.

17 Verondersteld is: 1 procent reële groei plus 2 procent stijging prijs bbb.

18 Dit is niet het geval wanneer particuliere partijen investeringen financieren en exploiteren, in ruil voor een jaarlijkse vergoeding van de overheid. Zulke constructies zijn in opkomst, bijvoorbeeld bij de financiering van de geplande versterking van de Afsluitdijk.

van de overheid van ruim 380 mld euro, of 65 procent van het bbp. D66 had beter kunnen vermelden dat elk huishouden bijna € 53.000 bezit als 'aandeel' in het netto vermogen van de 'BV Nederland'. Tweederde van de bezittingen bestaat uit niet-financiële activa, zoals dijken, gebouwen en de olie- en gasreserves. Met name de waarde van de reserves aan fossiele brandstoffen fluctueert aanzienlijk van jaar tot jaar door prijsschommelingen in de olieprijs en de euro/dollarprijs. De schulden op de overheidsbalans zijn hoger dan de EMU-schuld, ook al wordt de overheid in beide gevallen op exact dezelfde manier afgebakend. Het verschil hangt vooral samen met waarderingsgrondslagen en de reikwijdte van definities.¹⁹

Tabel 3. Overheidsbalans (mld euro).

	2007	2008	2009	2010
Bezittingen	700	850	850	844
Schulden	-322	-425	-433	-460
(EMU-schuld)	(-260)	(-348)	(-347)	(-370)
Overheidsvermogen	378	425	417	384
Overheidsvermogen in procenten bbp	66	72	73	65

Bron: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 38

Bovenstaande kritiek op de formuleringen waarmee VVD en D66 de noodzaak van structureel begrotingsevenwicht beklemtonen neemt niet weg, dat verbetering van het structurele begrotingssaldo gewenst is met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De overheid kan wel blijvend tekorten realiseren, maar wanneer de overheidsfinanciën – onder andere door de vergrijzing en het opraken van de aardgasvoorraden – onhoudbaar zijn, zijn vroeg of laat tekortverbeterende maatregelen nodig, anders explodeert de overheidsschuld op enig moment. Bij te lang uitstel van maatregelen dreigt een onevenredig groot deel van de ooit noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaringen bij latere generaties terecht te komen. De verdeling van de lasten van noodzakelijke maatregelen over generaties wordt overigens niet alleen bepaald door het tempo waarin het houdbaarheidstekort wordt weggewerkt, maar ook door de aard van de maatregelen waarmee dat gebeurt. Ingrepen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren pakken immers ongelijk uit voor individuen uit verschillende generaties.

Sluiting van het gehele houdbaarheidstekort al in de aankomende kabinetsperiode betekent een opgave van 7 mld euro. Volstaan kan worden met maatregelen ter grootte van slechts 2 mld euro, wanneer tevens wordt geopteerd voor structurele hervormingen die goed zijn voor 5 mld euro.²⁰ Deze cijfers van het CPB geven aan dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën geen argument oplevert voor drastische ingrepen.

De VVD (p. 6) wenst toe te werken naar structureel begrotingsevenwicht, uitsluitend door de uitgaven terug te dringen, niet door de lasten te verzwaren. Dit was ook de

19 Gegevens ontleend aan: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 37-38.

20 Centraal Planbureau (2012c), p. 8. Gedoeld wordt op maatregelen die in 2017 een houdbaarheidswinst opleveren van 5 mld euro via een gunstige invloed op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën na 2017.

inzet in het vorige verkiezingsprogramma van de liberalen.²¹ Van dit voornemen is niets terechtgekomen. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte uit 2010 en het Begrotingsakkoord 2013 voorzien in tekortverbeterende maatregelen ten belope van in totaal meer dan 27 mld euro. Hierbij hebben lastenverzwaringen, afgaande op becijferingen van het CPB zelfs de overhand (tabel 4, regel 2). De cijferopstellingen van het kabinet (tabel 4, regel 3) zijn bouwstof voor een iets andere mix van de tekortverbeterende inspanning, maar ze laten de hoofdconclusie onverlet: lastenverzwaringen zijn goed voor 46 procent tot 54 procent van de in totaal beoogde budgettaire bijstellingen.

Tabel 4. Mix van (netto) tekortverbeterende maatregelen (mld euro).

	Ombuigingen	Lastenverzwaringen	Totaal
Regeerakkoord kabinet-Rutte	9,9	4,9	14,8 ^a
Begrotingsakkoord 2013 (CPB)	2,6	9,9	12,5
Begrotingsakkoord 2013 (kabinet)	-5,3	-7,1	-12,4
Totaal	12,5	14,8	27,3

a. Exclusief 3,2 mld euro aan tekortverminderende maatregelen van demissionair kabinet-Balkenende IV.

Bron: regel 1: De Kam (2011), p. 75;

regel 2: Centraal Planbureau (2012b), p. 60, p. 62 en p. 66;

regel 3: eigen berekening uit: Tweede Kamer (2011-2012b), bijlage 2.

3 Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft de bij de komende kabinetsformatie betrokken partijen geadviseerd om de omvang en vormgeving van het lokaal belastinggebied nader te onderzoeken. Volgens de Studiegroep kan het bestaande financieringssysteem van gemeenten houdbaar en doelmatiger worden gemaakt door een deel van de huidige inkomensoverdrachten van het Rijk te vervangen door uitbreiding van het lokaal belastinggebied, en door gemeenten meer zeggenschap te geven over de ontwikkeling van de eigen belastingen.²² Daarbij zou overleg tussen de centrale overheid en vertegenwoordigers van de gemeenten moeten waarborgen dat het totale collectievelastenpeil niet verder oploopt.

De achtergrond van dit advies is dat recent steeds meer beleid is gedecentraliseerd naar de gemeenten.²³ Die lopen bij de uitvoering van de overgedragen taken toenemende financiële risico's. Om die te kunnen opvangen dienen gemeenten over voldoende buffers te beschikken. Tegelijk is de verwachting dat een deel van de eigen middelen van gemeenten op een structureel lager niveau zal komen te liggen, vooral de inkomsten uit grondexploitatie. Gaan eigen belastingen een grotere rol spelen, dan kunnen gemeenten aan onverhoopte tegenvallers gemakkelijker op eigen kracht het hoofd bieden. Wel krijgen de inwoners in voorkomende gevallen te maken met toenemende verschillen in lokale belastingdruk. Hoewel die ook nu al op verzet en onbegrip stuiten, passen die verschillen in een stelsel met een uit de kluiten gewassen

21 Het vorige VVD-programma voorzag in 5 mld euro aan netto lastenverlichting en 23¾ mld euro aan netto ombuigingen. Zie: Centraal Planbureau (2010b), p. 108 en p. 111.

22 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 43.

23 Van Nijendaal (2012), p. 117-119.

gemeentelijke autonomie. Het alternatief is dat gemeentehuizen denatureren tot uitvoeringskantoren van uniform beleid van de centrale overheid.

Decentralisatie van overheidstaken heeft uit de literatuur welbekende voor- en nadelen. Bij de beslissing welke bestuurslaag gegeven concrete taken het beste voor zijn rekening kan nemen, dienen beleidsmakers die pro's en contra's zorgvuldig af te wegen. Het eerste voordeel van het overdragen van taken aan gemeenten is dat het aanbod van voorzieningen dan beter kan worden afgestemd op de voorkeuren van de burgers. Die voorkeuren tonen plaatselijk variatie, terwijl het Rijk eenheidsworst serveert. Verder kan decentralisatie leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is voor mensen gemakkelijker dan op nationaal niveau. Decentralisatie bevordert bovendien beleidsinnovatie. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen, blijkt vanzelf welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen. Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door maatstafconcurrentie. Bij de rijksoverheid kunnen kiezers de prestaties van landelijke politici moeilijk objectief beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelijkbaar. Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijke politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Gemeenten zijn onderling veel beter vergelijkbaar dan landen, vooral wanneer zij in dezelfde regio liggen en ongeveer dezelfde omvang hebben. Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebestuur dus vergelijken met de bestuurlijke prestaties in vergelijkbare omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen.

Alle genoemde voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk gemeen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door bestuurlijke experimenten, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos. Met lokale autonomie hangt mijns inziens onverbreekelijk samen dat gemeenten ook meer fiscale autonomie krijgen, zoals de Studiegroep inderdaad in overweging geeft. Minder vanzelfsprekend is het dat de gezamenlijke gemeenten in een fiscaal keurslijf worden geperst, door de eis dat het totale lastenpeil niet mag oplopen. Het is goed denkbaar dat beleidsmakers in Den Haag in plaats hiervan gemeentebestuurders tot op grotere hoogte vrijlaten eigen budgettaire afwegingen te maken, onder controle van gemeenteraden en uiteindelijk de lokale kiezers. Mochten die akkoord gaan met lastenstijgingen, dan zou het kabinet bij deze gedachtegang dienen af te wegen in hoeverre de stijging van de plaatselijke belastingen dient te worden geneutraliseerd via een (extra) verlaging van rijksbelastingen en/of premies voor de sociale verzekeringen.

Aan overheveling van taken en bevoegdheden naar het lokale niveau kleven trouwens ook bezwaren. Zij maakt de besluitvorming eerder kwetsbaar voor corruptie, eigen belangen van lokale bestuurders, en dorps- en vriendjespolitiek. Bovendien spelen NIMBY-effecten een veel grotere rol: de plaatselijke bevolking en bestuurders zullen vaak proberen projecten tegen te houden die hogere belangen dienen, maar voor de eigen gemeente nadelig uitpakken; denk aan verzet tegen wegeaanleg of een rem op de woningbouw om het landschap te beschermen. Naarmate de geografische eenheid die beleid maakt kleiner is, neemt bovendien de kans toe dat omliggende gebieden door dat beleid worden geraakt, in positieve of in negatieve zin. Omdat zulke externe effecten de

lokale beslissers zelf niet raken, wordt met deze effecten doorgaans te weinig rekening gehouden. In de tweede plaats is voor overheidsvoorzieningen soms een minimale schaal nodig. Door uitbesteding of samenwerking van gemeenten zijn schaalvoordelen echter vaak toch wel te realiseren. Ten slotte voeren gemeenten in toenemende mate complexe taken uit. Het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten is daar niet altijd tegen opgewassen.

(Verdergaande) decentralisatie van overheidstaken stuit bij geen van de zes politieke partijen op verzet. D66 (p. 61) zet als enige partij de bijbehorende logische stap door een flinke vergroting van het eigen gemeentelijk belastinggebied te bepleiten. Dit garandeert dat gemeenten – wanneer objectieve maatstaven waarmee rijksbijdragen aan gemeenten worden toegedeeld tekortschieten – toch kunnen beschikken over de financiële middelen die nodig zijn om hun uitgebreidere takenpakket goed te kunnen uitvoeren. De VVD (p. 41) laat zich niet expliciet uit over het lokale en het provinciale belastinggebied. Wel worden, als het aan de liberalen ligt, alle specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen in 2014 overgeheveld naar het gemeentefonds. Tot grote herverdeeffecten hoeft dit overigens niet te leiden.²⁴

De PvdA (p. 63) bevordert decentralisatie en wil daartoe de gemeenten voldoende budget en beleidsvrijheid verschaffen. Ook de sociaal-democraten zwijgen in alle toonaarden over de hiermee logisch samenhangende verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Zij is mede wenselijk door de uitbreiding van gemeentelijke taken die het programma van de PvdA opsomt. Zo worden gemeenten geheel verantwoordelijk voor langdurige zorg en ondersteuning. Net zo hevelt de PVV (p. 25) alle arbeidsmarkt taken over naar de gemeenten en wenst zij niet te bezuinigen op de sociale werkplaatsen. Dit vergroot de risico's voor de gemeentefinanciën, zonder dat het PVV-programma voorziet in ruimere eigen middelen van de lokale overheden. Het CDA (p. 72) wil onverminderd doorgaan met het proces van decentralisatie. Dit betreft onder andere (p. 51 en p. 74) werk en sociale zekerheid, een deel van de voorzieningen die nu via de AWBZ²⁵ worden gefinancierd, en de jeugdzorg. In het programma van de christen-democraten wordt geruststellend opgemerkt dat gemeenten van het Rijk voldoende middelen ontvangen om die taken te kunnen uitvoeren (p. 72). 'Den Haag' moet kennelijk uiteindelijk alle touwtjes ('gouden koorden') in handen houden. Wat pleit er eigenlijk tegen om gemeenten beter in staat te stellen budgettair de eigen broek op te houden?

4 Besluit

De speurtocht naar actuele heilige koeien voerde door de programma's die zes politieke groeperingen hebben opgesteld met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012. Het sturen naar structureel begrotingsevenwicht in 2017 is voor vier van de zes partijen zo'n heilige koe, die twee partijen met een misleidende presentatie aan de kiezer proberen te brengen. Een aanbeveling uit het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte lijkt geen schijn van kans te maken, omdat een heilige koe in de weg loopt: vijf van de zes partijen zien kennelijk niets in uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Rationele argumenten om een heilige koe te slachten kunnen lang afketsen op irrationele of ideologisch gemotiveerde tegenwerpingen. Totdat de gang

²⁴ Allers (2012), p. 46-47.

²⁵ AWBZ = Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

naar de slachtbank uiteindelijk onvermijdelijk blijkt te zijn. Soms ligt de oorzaak bij Europese regelgeving. Een voorbeeld is de recente begrenzing van de toegang tot sociale huurwoningen (de aanval op het scheef wonen). In andere gevallen dwingen economische en demografische ontwikkelingen uiteindelijk tot aanpassing van de regels. Een aansprekend voorbeeld vormt de verhoging van de AOW-leeftijd vanwege de toenemende levensverwachting van de bevolking. De nu door alle partijen geaccepteerde beperking van de aftrek van hypotheekrente voor eigenwoningbezitters²⁶ is ingegeven door de wens het budgettaire verlies door de faciliteit te begrenzen. Recent trekt een bijkomend argument steeds meer aandacht: het intomen van de hoge woningschuld van gezinshuishoudens.

Het is dus denkbaar dat in de nabije toekomst toch wordt besloten tot verruiming van het lokaal belastinggebied. We zullen zien. Zeker is dat de kiezer zich door die besluitvorming overvallen zal voelen, omdat partijen deze optie momenteel kennelijk onbespreekbaar achten.

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.
Ik dank Jan Donders voor waardevol commentaar op twee eerdere versies van dit artikel. Johannes Hers (CPB) hielp mij enkele facetten van *Keuzes in Kaart 2013-2017* te doorgronden. Tekst afgesloten op 29 augustus 2012.

Literatuur

- Allers, M.A. (2012), De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld, *Tijdschrift voor Overheidsfinancien* (44)1, 38-57
- Centraal Planbureau (2010a), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document No 203, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010b), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012a), *Kerngegevens 2010-2013 voor de concept-MEV 2013*, Persbericht 22-08-2012
- Centraal Planbureau (2012b), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/1, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012c), *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode*, CPB Notitie 19 juni
- Centraal Planbureau (2012d), *Keuzes in kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB
- Christen-Democratisch Appèl (2012), *Iedereen. verkiezingsprogramma 2012-2017*, Den Haag: CDA

26 Deze beperking is niet helemaal van vandaag of gisteren. Zo is ten opzichte van de situatie van ruim tien jaar geleden de renteaftrek beperkt tot schuld die is aangegaan voor de financiering van de eerste woning, gedurende ten hoogste dertig jaar.

- Democraten 66 (2012), *En nu vooruit. Op weg naar een welvarende, duurzame toekomst. Verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2012/2017*
- Kam, C.A. de (2011), *Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien*, in Paul de Bijl *et al.* (red.), *Jaarboek 2011. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 67-82
- Kam, C.A. de, en J.H.M. Donders (2012), *Een 'koekoeksjong' in het begrotingsnest*, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 25-43
- Nijendaal, G.A. van (2012), *Decentrale overheden*, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinancien*, Dn Haag: Sdu Uitgevers, 111-135
- Partij van de Arbeid (2012a), *Nederland sterker & socialer. PvdA Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012*, Amsterdam: PvdA
- Partij van de Arbeid (2012b), *Keuzes voor de toekomst van Nederland*, Amsterdam: PvdA
- Partij voor de Vrijheid (2012), *Hun Brussel, ons Nederland. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, Den Haag
- Pen, Jan (1976), *Dat stomme economenvolk met zijn heilige koeien*, Utrecht: Het Spectrum
- Socialistische Partij (2012), *Nieuw vertrouwen. Verkiezingsprogramma SP 2013-2017*, Amersfoort: SP
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Taskforce Beheersing Zorguitgaven (2012), *Naar beter betaalbare zorg. Rapport Taskforce Beheersing Zorguitgaven*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011*, 33 240, nr. 1
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Voorjaarsnota 2012*, 33 280, nr. 1
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2012), *Niet doorschuiven maar aanpakken. Concept-verkiezingsprogramma VVD 2012-2017*, Den Haag: VVD Algemeen Secretariaat