

Kabinetsbeleid betekent voor gemeenten vooral meer onzekerheid

De *Miljoenennota* voor 2003 maakt vooral duidelijk hoezeer de Nederlandse economie de afgelopen jaren aan kracht heeft ingeboet. Niettemin blijken de effecten voor het gemeentefonds vooralsnog mee te vallen. Gemeenten worden vooral getroffen door onzekerheid over de herverdeeffecten van twee maatregelen uit het Strategisch Akkoord: het eigen risico bij de uitvoering van de bijstandswet en de afschaffing van de OZB op woningen.

In korte tijd is het economisch klimaat volledig omgeslagen. Twee jaar geleden werd nog voorzien dat de economische groei in het jaar 2001 vier procent zou bedragen, het werd slechts ruim één procent. En voor dit jaar wordt nog maar een half procent economische groei verwacht. Tegelijkertijd zien we de werkloosheid voor het eerst sinds jaren weer oplopen.

Dat is pijnlijk voor het nieuwe kabinet, dat daarmee nauwelijks nog over mogelijkheden beschikt om iets te doen aan de tekorten in de collectieve sector, terwijl die toch voor een belangrijk deel de onvrede over Paars heeft opgeroepen. Maar het is nog veel pijnlijker voor de partijen die deel uitgemaakt hebben van het vorige kabinet, zij hadden bij de verkiezingen vooral in de aanbieding dat het in acht jaar Paars zo goed was gegaan met de economie. Natuurlijk was de NS ontspoord en het onderwijs ontregeld, maar met de economie ging het toch maar geweldig. Dat was ook zo in de eerste paarse periode, maar onder Paars II blijkt het nu bergafwaarts te zijn gegaan, ofschoon onder de twee paarse kabinetten dezelfde politiek van marktwerking en lastenverlichting is gevoerd. Kennelijk zijn andere ontwikkelingen meer bepalend voor de economie.

Eerst overheerste het zelfversterkende effect van de internethype, die leidde tot koerswinsten, hogere bestedingen, hogere huizenprijzen, lagere pensioenafrachten, en daardoor nog tot meer winsten. Nu de internetballon geknapt is, de aanslagen van 11 september vorig jaar de Amerikaanse economie hun invloed hebben doen gelden en de Amerikaanse beurschandalen de rest gedaan hebben, gaat het andersom, al zijn de huizenprijzen nog niet ingestort.

Dat relativeert toch erg schrijnend de zelfvoldaanheid die de regeringspartijen toonden bij de laatste verkiezingen. Het paarse beleid heeft de Nederlandse economie helemaal niet ongevoelig gemaakt voor de internationale conjunctuur, en de vraag naar goederen en diensten is nog steeds bepalend voor de werkgelegenheid. En van die nieuwe economie die door de krullenjongens van D66 werd gepropageerd, is al helemaal niets terechtgekomen.

Inflatie

Pijnlijker nog is het feit dat de ontwikkeling van de afgelopen jaren zelfs veel slechter was dan in de omringende landen. Dat komt vooral door de hoge loonstijgingen, de arbeidskosten per eenheid product zijn in Nederland van 1997 op 2003 10% meer gestegen dan elders in Europa, en dat is fataal voor de werkgelegenheid. Het gaat gepaard met een veel hogere inflatie, die in 2001 met 5% tweemaal zo hoog was als in het gehele eurogebied.

Daaraan ligt een aantal oorzaken ten grondslag, waar de regering wel degelijk voor verantwoordelijk was.

In de eerste plaats was de gulden ondergewaardeerd bij de overgang naar de euro. Ons loonpeil kon daarna alleen maar aangepast worden aan dat in omringende landen door een hogere inflatie, en die is er dan ook gekomen. En als je eenmaal inflatie hebt, is het lastig daar weer van af te komen. De inflatie is bovendien nog versterkt door de BTW-verhoging die voortvloeide uit het belastingplan 2001, en door de

komst van de chartale euro begin dit jaar. Een kind kon op zijn klompen aanvoelen, dat er bij de invoering van de euro opnieuw in ronde bedragen zou worden geprijsd, en dat wanneer zich daarbij twee mogelijkheden voordeden, altijd de hogere zou worden gekozen. Maar bij Financiën en De Nederlandse Bank werken geen kinderen, en dragen ze bovendien keurige schoenen.

EMU-saldo

Het belastingplan 2001 bracht niet alleen BTW-verhoging met zich mee, ook lastenverlichting, en dus opnieuw een opwaartse druk op de prijzen. Dat leidde tot een veel lager EMU-saldo dan mogelijk zou zijn geweest wanneer de hogere belastingontvangsten volledig gebruikt waren voor aflossing van de staatsschuld; en dat zou het weer gemakkelijker gemaakt hebben om nu het slecht gaat met de economie genoeg te nemen met lagere belastingontvangsten zonder dat dat direct door bezuinigingen moet worden gecompenseerd, zoals nu het geval is.

Toch durft het kabinet niet met de beschuldigende vinger naar zijn voorgangers te wijzen, en dat is terecht ook. Toen Balkenende nog oppositie voerde en het CDA probeerde de PvdA links in te halen, klaagde hij dat het kabinet geen enkele andere norm kende dan de Zalmnorm, waarmee hij aangaf dat de hogere belastingontvangsten juist gebruikt zouden moeten worden voor hogere uitgaven. Balkenende kan daardoor nu niet klagen dat er onder Paars een groter overschot had moeten worden gekweekt. Dat riep alleen de Raad van State en een enkele columnist.¹ En de VVD-ministers kunnen ook moeilijk roepen dat het onder verantwoordelijkheid van Zalm de afgelopen jaren fout is gegaan.

Inmiddels is Balkenende akkoord gegaan met een aangepaste, nog strengere Zalmnorm, waardoor bij tegenvallende belastingopbrengsten snel moet worden ingegrepen. In het voorwoord bij de *Miljoenennota* schrijft minister Hoogervorst nu: *In het debat over normen en waarden verdient een duidelijke begrotingsnorm een duidelijke plaats.* Dat kan Balkenende in zijn zak steken! Het betekent dat er geen ruimte is om de stijgende werkloosheid het hoofd te bieden door middel van een oplopend tekort, zoals de Zalmnorm dat eerst wel mogelijk maakte. En het maakt het al helemaal onmogelijk om de economie aan te jagen door middel van lastenverlichting, zoals Heinsbroek wilde.

Vergrijzing

Cruciaal is voor het kabinet het aflossen van de staatsschuld binnen één generatie, om zo de kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen. Daarmee wordt een veel strengere norm gekozen dan bij het Verdrag van Maastricht overeen is gekomen. Men wil een structureel overschot van 1% van het BBP, tussen 0% en 2,5%, met

een geringe marge, die men in 2003 echter toch moet overschrijden, met een tekort van 0,5%.

Hier heeft zich echter een grote verwarring van het ministerie meester gemaakt.² Volgens de tekst op p. 13 zou de overheidsschuld in één generatie moeten worden afgelost, volgens de tekst in de marge de staatsschuld. Die laatste toevoeging is waarschijnlijk afkomstig van een voorlichter die denkt dat 'staatsschuld' Jip-en-Janneke taal is voor 'overheidsschuld', maar zo is het natuurlijk niet. 'Voorlichter' is ook wat anders dan 'oplichter', al merk je niet altijd het verschil.

Aflossing van de overheidsschuld in één generatie houdt in dat ook de schuld van gemeenten en waterschappen zou moeten worden afgelost, wat praktisch inhoudt dat er geen investeringsuitgaven meer zouden mogen worden geactiveerd. Daar staat niets over in de nieuwe compatibiliteitsvoorschriften.

Aflossing van de staatsschuld houdt in dat er een structureel overschot van 1% zou moeten zijn op de rijksbegroting. Maar daar is volgens de *Miljoenennota* geen sprake van. Van het voorspelde EMU-saldo van 0,6% in 2006 is 0,4% te denken aan de sociale fondsen en 0,2% aan de lagere overheden. Precies 0,0% komt voor rekening van de rijksbegroting, en dus neemt de staatsschuld ook in 2006 niet af.

Bij dit alles valt op dat het AOW-spaarfonds, dat toch ook de bedoeling had de vergrijzingsproblematiek op te vangen, in de bijlagen nog wel voorkomt maar in de hoofdtekst van de *Miljoenennota* geheel verdwenen is. Waarschijnlijk is dit een voorbode van het opheffen van het AOW-spaarfonds, met als terecht argument dat

Cruciaal is voor het kabinet het aflossen van de staatsschuld binnen één generatie, om zo de kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen



het nooit bestaan heeft, omdat de stortingen tegelijkertijd tot de niet-belastingontvangsten worden gerekend. Die stortingen bedragen in 2003 € 3,2 miljard, maar hoeveel er nu in het fonds zou moeten zitten staat er niet bij.

Loonontwikkeling

In plaats van conjunctuurbeleid is het kabinet nu afhankelijk van de loonontwikkeling. Om die in gunstige zin te beïnvloeden, volgt men twee strategieën. Aan de ene kant probeert men de loonkosten te drukken door het aanbod op de arbeidsmarkt te vergroten. Ouderen moeten weer en langer aan het werk, minder mensen krijgen een WAO-uitkering, minder Melkertbanen, de bijstandscilënten betalen meer ziekenfondspremie zonder fiscale compensatie, en de belastingfaciliteiten voor werkgevers die mensen in dienst nemen die lang werkloos zijn geweest, verdwijnen.

Zoals men het in Den Haag zo mooi kan zeggen: 'meer aandacht voor het bevorderen van het aanbod van arbeid in plaats van het bevorderen van de vraag naar arbeid'. Oftewel: om de werkloosheid aan te pakken moeten de arbeidskosten dalen, en om de arbeidskosten te laten dalen moeten we zorgen dat de werkloosheid eerst toeneemt. Kijkt u maar op p. 31 van de *Miljoenennota*, Gerrit schijnt het zo gewild te hebben.

De andere lijn om tot loonkostenmatiging te komen is het maken van afspraken met de vakbeweging. Daar houdt men ook enig geld voor in reserve. Het rechtse karakter van dit kabinet hoeft dergelijke afspraken niet in de weg te staan. In 1982 was het Akkoord van Wassenaar ook pas mogelijk toen de PvdA oppositiepartij was geworden.

De vraag is daarbij welke prijs de vakbewe-

ging zal bedingen. Die gaat nogal te keer tegen het afschaffen van het spaarloon, maar dat lijkt me nu juist een verstandige maatregel. Zoals elke fiscale maatregel is dit voor het collectief van de belastingbetalers een sigaar uit eigen doos, maar wel een die vooral ten goede komt aan wie het zich kan permitteren wat geld opzij te leggen. Het spaarloon vergroot ook de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Afschaffen ervan komt ook conjunctureel heel goed uit, omdat daardoor geld vrij komt. De vakbeweging kan zich beter verzetten tegen het onmogelijk maken van gouden handdrukken aan mensen die ook een WW-uitkering krijgen. Dat is iets waar op langere termijn wel wat voor te zeggen valt, maar zeker niet bij deze conjunctuur.

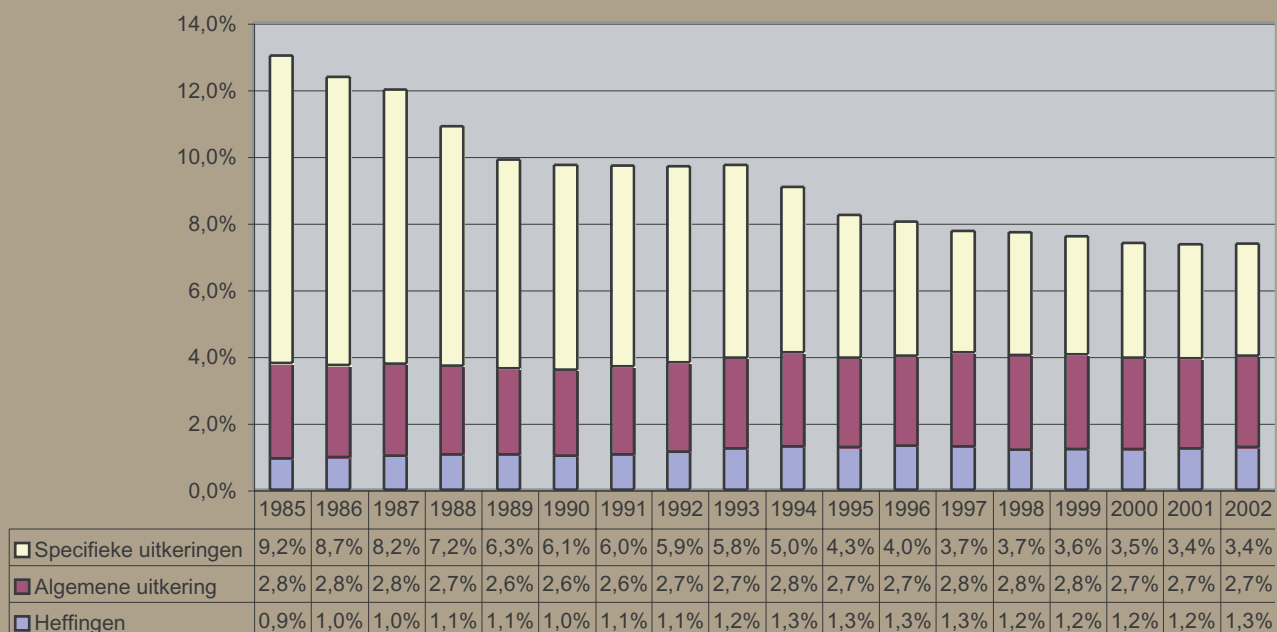
Gemeentefonds

Ondanks de malaise, vallen de gevolgen voor het gemeentefonds tot nu toe alleszins mee. Dit jaar is al het tweede jaar in successie waarin de publieke inkomsten van de gemeenten als percentage van het Bruto Binnenlands Product zich gestabiliseerd hebben, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

Dat komt uiteraard niet slechts door het belang dat het vorige kabinet aan de gemeenten hechtte; wanneer de economische groei in 2001 en 2002 conform de verwachtingen geweest was, zou het aandeel van de gemeenten in de nationale economie verder zijn afgenomen, en zou het voor de gemeenten weer moeilijker zijn geworden om een voorzieningenpeil in stand te houden dat in overeenstemming is met de verwachtingen van de burgers.

Inmiddels heeft het nieuwe kabinet een andere normeringssystematiek voor het gemeentefonds geïntroduceerd. Toen die systematiek

Publieke inkomsten gemeenten als percentage (geharmoniseerd) BBI



ontwikkeld werd gingen de rentelasten van het Rijk door de toenemende staatsschuld omhoog, en vond iedereen het heel gewoon dat daarom die rentelasten buiten de voor de normering relevante rijksuitgaven vielen. Per saldo betekende dat, dat de gemeenten meedeelden in de bezuinigingen bij het Rijk die nodig waren om de toenemende rentelasten op te vangen.

Nu dalen de rentelasten, en mogen de gemeenten niet meer meedelen in de uitgavenruimte die daardoor ontstaat. Volgens minister Remkes is dat redelijk 'omdat in de laatste jaren de groei van het gemeentefonds door de rentecorrectie hoger uitkwam dan de ontwikkeling van de netto rijksuitgaven'. Maar toen het omgekeerde het geval was, had niemand bij het Rijk daar problemen mee.

Ondanks de nieuwe systematiek, waarmee de gemeenten tot en met 2006 cumulatief € 2,6 miljard door de neus wordt geboord, raamt de *Septembercirculaire* een aanzienlijk hoger accres dan in de *Meicirculaire* gepresenteerd werd. Voor 2003 betekent dat een meevaller voor het gemeentefonds van ruim 300 miljoen euro, of zo'n 2,4%. Dat is uiteraard prettig voor de gemeenten, maar leidt ook tot ontregeling.

Colleges van B&W die op basis van de *Meicirculaire* gekozen hebben voor krachtige bezuinigingen, staan nu tegenover de gemeenteraad in hun hemd. Dat is slecht voor het gezag van de wethouder Financiën in het college, en voor die van de directeur Financiën ten opzichte van de wethouder. Bij de opstelling van de *Meicirculaire* hebben de departementen zich kennelijk laten leiden door een overdreven pessimisme, en daar zal door de VNG nog wel wat over nagepraat worden.

Opmerkelijk is dat ook voor de volgende jaren, ondanks de ombuigingen bij het Rijk en de gewijzigde normering, de perspectieven voor het gemeentefonds helemaal niet zo slecht zijn. Gemiddeld komt het reële accres uit op 1,4% per jaar, en men wijst erop dat dit niet lager is dan over de gehele paarse periode. Overigens is daar wel een groot deel van nodig vanwege de toegenomen uitkeringsbasis. Als groeigemeente heeft bijvoorbeeld Almere elk jaar flink veel extra geld nodig, maar dat wil niet zeggen dat andere gemeenten daarom met minder kunnen volstaan.

Bij het maken van een nieuwe meerjarenbegroting zullen gemeenten vooral aanlopen tegen een grotere onzekerheid. Vanaf 2004 worden de gemeenten volledig risicodragend voor de bijstandsuitkeringen, maar onduidelijk is hoeveel geld de gemeenten daarvoor krijgen, en onder welke condities. Ook de voorgenomen afschaffing van de OZB brengt de nodige onzekerheid met zich mee over de compensatie. In beide gevallen is het de vraag of men zal compenseren op basis van de historie of op basis van objectieve verdeelcriteria.

Op de bijeenkomst van de Contactgroep Financiën op 20 september jl. zei Fipuli-directeur Peters, dat de gedachten uitgingen naar compensatie voor het wegvallen van de OZB op wo-



ningen op basis van het feitelijke tarief in 2002. Maar dat roept toch allerlei vragen op. Op een of andere manier zal daar dan ook de mate van dekbaarheid van afval- en rioolrecht bij moeten worden betrokken, maar het kan toch ook niet zo zijn, dat gemeenten die gekozen hebben voor een hoger belastingtarief om daarmee een hoger voorzieningenniveau mogelijk maken, duurzaam dat hogere voorzieningenniveau kunnen handhaven zonder dat de inwoners daar extra voor betalen.

Onduidelijk is ook wat de afschaffing van de OZB op woningen voor het art.-12 beleid gaat betekenen. De norm voor de eigen inkomsten was daar altijd een belangrijk aspect van. Volgens de *Septembercirculaire* is het beleid geactualiseerd vanwege de dualisering en de herziening van het de comptabiliteitsvoorschriften, maar aan de gevolgen van de afschaffing van de OZB op woningen is men kennelijk nog niet toegekomen. De vraag is of er nu alleen een norm komt voor de OZB op bedrijven, en of dat een voldoende barrière zal blijken. Zonder dat zou het aantal aanvragen wel eens sterk kunnen toenemen, zeker bij de herverdeeffecten die zullen ontstaan bij de bijstand en de OZB, en bij een gemeenteraad die losser komt te staan van het college. Bij de IFLO kunnen ze hun borst nat maken!

Noten

- 1 Als u dit niet gelooft: lees mijn beschouwing over de *Miljoenennota 2001* in *Binnenlands Bestuur* van 22 september 2000, ook te vinden op www.leiden.pvda.nl/bordewijk.
- 2 Met dank aan prof. Van der Dussen, die hier in *Overheidsmanagement* verder op in zal gaan.

Als groeigemeente heeft bijvoorbeeld Almere elk jaar flink veel extra geld nodig, maar dat wil niet zeggen dat andere gemeenten daarom met minder kunnen volstaan