

Een begroting gedomineerd door de gemeenteraadsverkiezingen

PAUL BORDEWIJK Publicist, adviseur en onderzoeker

‘Na het zuur komt het zoet.’ Dat was het motto waaronder de begroting van het eerste kabinet-Balkenende werd verkocht, en inderdaad: de *Miljoenennota* voor 2006 geeft een heel ander beeld dan die voor vorige jaren. Er is ruimte voor 2,5 miljard euro aan lastenverlichting en koopkrachtbevorderende maatregelen. De werkgelegenheid gaat weer groeien. In tegenstelling tot vorige jaren gaat de Nederlandse bevolking er in koopkracht niet op achteruit; sommige groepen gaan er zelfs aardig op vooruit. Er is ruimte om wat te doen aan een aantal serieuze knelpunten in de collectieve sector: de kinderopvang, de jeugdzorg, de verpleeghuizen, en zelfs de compensatie aan de gemeenten voor het wegvallen van de OZB van bewoners. En dan geeft de hoge olieprijs nog ruimte voor allerlei eenmalige bestedingen uit het Fonds Economische Structuurversterking.

De coalitiepartijen komt dat goed uit, vanwege de raadsverkiezingen in maart volgend jaar; alle drie staan ze er in de peilingen slecht voor; en bij gemeenteraadsverkiezingen laat de kiezer zich nu eenmaal niet alleen leiden door wat er in de eigen gemeente gebeurt, maar ook hoe men het optreden van de landelijke partijen waardeert. Daarom gelden die verkiezingen ook als aanloop voor de Tweede-Kamerverkiezingen die uiterlijk in 2007 zullen plaatsvinden.

Het kabinet wil een eind maken aan deze ‘nationalisering’ van de gemeentepolitiek, door de gemeenteraadsverkiezingen in de tijd te spreiden. Maar het is de vraag of dat zal lukken. In Duitsland zijn de verkiezingen voor de Länder gespreid, maar staan ze wel degelijk in het kader van de nationale politiek. Schröders besluit deze zomer om nieuwe verkiezingen te houden voor de Bundestag was zelfs een direct gevolg van de slechte resultaten van de SPD bij de regionale verkiezingen.

Spreiding van gemeenteraadsverkiezingen zal wel het gevolg hebben dat de opkomst afneemt, hetgeen je nu al ziet bij herindelingsverkiezingen. Niet voor niets wordt er voor gepleit de verkiezingen voor de ondernemingsraden en de waterschappen op één dag te laten plaats vinden, want dan krijgen die instellingen meer aandacht. Maar spreiding van gemeenteraadsverkiezingen kan wel betekenen dat er een eind komt aan de communalisering van het rijksbegrotingsbeleid, die je nu duidelijk ziet plaats vinden.

Op pagina 63 van de *Miljoenennota* lezen we dat het kabinet de balans houdt tussen intensiveringen, conjunctureel herstel en budgettaire discipline. Dat mag zo zijn, maar je moet dan wel constateren dat het kabinet dat evenwicht anders legt dan in vorige jaren, en meer oog heeft voor intensiveringen en conjunctureel herstel, en minder voor budgettaire discipline.

Het kabinet verwacht in 2006 2,5% groei, maar gebruikt dat niet voor reductie van het begrotingstekort, laat staan voor staatsschuldreductie. Ten opzichte van dit jaar stijgt het tekort op de rijksbegroting met 1,5 miljard. Het kabinet slaat zich op de borst voor het feit dat 2004 nog met een tekort van 2,1% in 2006 werd gerekend, maar de daling naar 1,8% doet zich reeds dit jaar voor, en de veronderstelde groei in 2006 wordt niet gebruikt voor terugdringing van het begrotingstekort, integendeel.

Dat het EMU-tekort zich stabiliseert op 1,8% van het BBP komt vooral door een overschot bij de sociale fondsen, waar het gecumuleerde tekort bij de ziekenfondsen door de stelselherziening niet langer deel uitmaakt van de collectieve sector. Dat is dus een eenmalig boekhoudkundig voordeel van 1 ³/₄ miljard. Ook wordt gerekend met een lager negatief kassaldo bij de gemeenten, een aanname waarvan het CPB stelt, dat deze vanwege de gunstige vermogenspositie van de gemeenten 'met aanzienlijke risico's omgeven' is: niemand belet gemeenten hun reserves te besteden. Ten slotte is er de stijging van het BBP zelf (het noemer-effect). Maar de staatsschuld stijgt van 46,0 % naar 46,4 % van het BBP, en dat wordt niet gecompenseerd door de ontwikkeling bij de gemeenten.

In *Overheid en onbehagen* heeft Bert de Vries het streven bekritiseerd om te komen tot aflossing van de staatsschuld in één generatie, omdat dat een

veel te zware druk legt op de op de economie en de overheidsfinanciën. Volgens hem kun je je best een tekort veroorloven, wanneer de staatsschuld maar niet harder stijgt dan het BBP. Met de begroting voor 2006 overschrijdt het kabinet deze nieuwe Bert-norm. Toch lezen we op p. 11 van de *Miljoenennota*: 'afwentelen van kosten op volgende generaties is sterk noch sociaal'. De auteur van deze sneer naar de PvdA was kennelijk een ander dan degene die bijlage 4 heeft opgesteld.

De groeiverwachting

Daar komt bij, dat de raming van 2 ¹/₂ % groei waarop de begroting is gebaseerd, niet erg hard is, zeker omdat verwacht wordt dat de groei dit jaar niet hoger dan 0,5% uitkomt. Gemiddeld blijkt over de periode 1971-2003 het CPB er bij zijn voorspelling van de economische groei 1,3% naast gezeten



te hebben. De kwaliteit van de voorspellingen neemt ook niet toe, want over de periode 1998-2003 was de gemiddelde afwijking nog iets groter (1,5%). Anders dan Tinbergen dacht, is de economie nu eenmaal geen mechanica. Er vinden chaotische, zelfversterkende processen plaats, die principiële beperkingen opleggen aan de voorspelbaarheid, zoals dat ook in de meteorologie het geval is.

Bovendien waarschuwt het CPB voor het arbitraire karakter van aannames waarop de voorspelde groei gebaseerd is. In de inleiding van de Macro Economische Verkenningen (MEV, p. 11) schrijft men dat vroeg of laat de dollarkoers omlaag zal gaan, wat een bedreiging voor de wereldeconomie inhoudt. Desondanks heeft men 'in de projectie' gerekend met een eurokoers van \$ 1,20 vanwege de ontwikkeling in 2005, maar die koers is lager dan het gemiddelde over 2004.

Opmerkelijk is hier vooral de term 'de projectie', terwijl volgens Zalm in zijn voorwoord bij de *Miljoenennota* zegt dat het CPB rekent op een groei van 2 1/2 procent. Het CPB rekent helemaal niet op 2 1/2 % groei, het CPB rekent met 2 1/2 procent groei: die 2 1/2 % is het gevolg van aannamen in een rekenmodel, waar het CPB zich tussen de regels door van distantieert. Het CPB waarschuwt ook voor de negatieve effecten van een hogere olieprijs en van een kapitaalmarktrente boven het huidige, uitzonderlijk lage peil.

De begroting van 2006 is er dus een waarin men zich rijk rekent, en tegelijkertijd de baten van de veronderstelde economische groei verjubelt in plaats van ze te gebruiken voor reductie van de staatsschuld of zelfs maar van het begrotingstekort.

Dat betekent niet dat ik de gemaakte keuzes onverstandig vindt. Deze leiden bij de slechte conjunctuur van dit moment tot een hogere groei. Maar dat het kabinet zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgt (*Miljoenennota* p. 12), lijkt mij grootspraak.

Ik vrees dat er kort na de gemeenteraadsverkiezingen nieuwe cijfers gepubliceerd worden, waarbij een lagere groei voorzien wordt, gecombineerd met nog wat tegenvallers. Het tekort bij die dekselse gemeenten bij voorbeeld, blijkt toch niet te dalen. Dan zullen Balkenende en Zalm zich weer presenteren als echte leiders, en benadrukken dat er onmiddellijk moet worden ingegrepen. Maar reeds in de *Miljoenennota* voor 2007 zullen de heilzame effecten hiervan blijken. Want

in maart 2007 zijn er weer verkiezingen.

Keynes

Er is een opmerkelijke discrepantie tussen Zalm en Brinkhorst in hun woorden bij respectievelijk de *Miljoenennota* en de MEV. Zalm schrijft: 'Door de loonmatiging en de structurele hervormingen herstelt de concurrentiepositie ten opzichte van de omringende landen.' Maar Brinkhorst schrijft over de aantrekkende groei ook: 'Dit is mede het resultaat van de uitgavenintensivering en lastenverlichtingen waartoe het kabinet in augustus heeft besloten.' Volgens het CPB vindt meer dan de helft van de groei van de werkgelegenheid plaats in de collectieve sector. Dat betekent dus tegelijkertijd dat wanneer het kabinet op een tegenvallende groei zou reageren door intensivering te schrappen of uit te stellen, dat op zichzelf al weer een negatief effect op de groei zal hebben.

Kennelijk heeft de theorie van Keynes, dat de overheid door een tekort te creëren onder sommige omstandigheden de economische groei kan bevorderen, nieuwe aanhangers gekregen. Op p. 31 presenteert de *Miljoenennota* als Europese trend een overgang van Keynesiaans begrotingsbeleid naar aandacht voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, maar kennelijk wijkt het kabinet nu even van deze trend af.

Deze Europese trend komt vooral tot uitdrukking in het Stabiliteitspact, dat strenge regels stelt voor het overheidstekort, dit om inflatie te voorkomen. Daarmee wijkt Europa af van de mondiale trend, waarbij vooral Amerika een sterk expansief macro-economisch beleid voert. Daarbij accepteert Amerika een groot tekort op de betalingsbalans, maar het leidt wel tot groei van de wereldeconomie.

De vruchten van deze groei gaan Europa echter grotendeels voorbij, hoewel zonder die groei Nederland waarschijnlijk niet in staat zou zijn een exportoverschot van 7% te handhaven, en daarmee nog meer in de problemen zou komen. Bij een mondiale groei van 5% in 2004 en van 4% in 2005, kwam de Eurozone niet verder dan resp. 2% en 1 1/4%. De Europese Unie als geheel deed het iets beter, wat betekent dat de onheilsprofetieën over de Europese landen die niet tot de EMU zijn toegetreden tot nu toe niet gerealiseerd zijn. Het lijkt erop dat die landen juist profiteren van de mogelijkheid

een eigen macro-economisch beleid te voeren, maar dat roept dan weer de vraag op of de euro nu wel zo'n goed idee was.

Als een van de oorzaken van de zwakke economische groei noemt het CPB de stijging van de eurokoers in de afgelopen jaren (p. 13), maar die is onder meer het gevolg ervan dat men internationaal meer tegoeden is gaan aanhouden in euro's dan in de valuta's die in de euro zijn opgegaan. Daarnaast zijn er de gevolgen van het Stabiliteitspact. De vraag is of wij ons met het Europese macro-economische beleid niet tweemaal in de vingers snijden: intern missen we de mogelijkheid om de economie te activeren, en extern leidt het tot een hogere eurokoers die de export belemmert. Misschien moet er toch wat meer Keynes worden gelezen.

De omkeerregel

Bij de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn speelt de omkeerregel voor de pensioenen een belangrijke rol. In Nederland zijn pensioenpremies fiscaal aftrekbaar, waar tegenover staat dat over de uitgekeerde pensioenen belasting moet worden betaald. Bert de Vries heeft er in zijn boek nog eens op gewezen, dat op deze wijze een gigantische latente belastingclaim is opgebouwd, die aanzienlijk kan helpen om de kosten van de vergrijzing te dragen.

Zonder de omkeerregel zou de rijksbegroting er heel anders uitzien. Dan zouden de belastingontvangsten nu hoger zijn, en in de toekomst lager. Het zou begrotingstekort zou daardoor afnemen, en waarschijnlijk omslaan in een overschot. Daar zouden we fantastische dingen mee kunnen doen, zonder de regels van het Stabiliteitspact te schenden. Dat geeft maar weer aan hoe willekeurig die regels zijn: andere landen kennen ons pensioensysteem niet.

In de tegenbegroting van de PvdA wordt de aftrekbaarheid van pensioenpremies boven een bepaald niveau ongedaan gemaakt. Dat past in het streven de inkomensongelijkheid te verkleinen, en er ontstaat zo budgettaire ruimte. Als sluiproute om de gevolgen van het Stabiliteitspact te omzeilen kan ik er wel waardering voor hebben. Maar het betekent tegelijkertijd minder belastingopbrengst tegen de tijd dat de vergrijzing echt toeslaat. Intussen besteden we nu wel wat er aan belasting betaald wordt over hoge pensioenen

die nu worden uitgekeerd. Alles afwendend prefereer ik een zichtbare verhoging van het begrotingstekort, omdat je zo ook een illusie van overvloed tegen gaat wanneer er over een paar jaar een nieuwe conjunctuurgolf op ons afkomt.

Eerder ligt een uitbreiding van de omkeerregel voor de hand. Die geldt nu niet voor de AOW-premie: de premie is aftrekbaar voor de belastingen, maar over het pensioen hoeft geen premie te worden betaald. Dat is niet eerlijk, en ook niet wenselijk in verband met de kosten van de vergrijzing. Daarom zou de AOW-premie geleidelijk moeten worden afgebouwd, en de inkomstenbelasting evenredig worden verhoogd, want die betalen gepensioneerden wel.

Het totale maatregelenpakket voor 2006 leidt nu tot een gunstiger beeld voor de ouderen dan voor andere leeftijdsgroepen, terwijl het aantal ouderen dat zegt gemakkelijk te kunnen rondkomen de laatste jaren gestegen is. Dan is het toch een gemiste kans om nu geen nieuwe stap te zetten naar betaling van de AOW uit de belastingen. Die slag zou volledig gemaakt moeten zijn voordat zich in 2011 de eerste babyboomers aan het AOW-loket melden.

De gemeenten

De gemeenten profiteren maar weinig van de nieuwe intensiveringen. Er wordt voor 2006 bij het gemeentefonds nu zelfs een iets lager accres geraamd dan een jaar geleden, maar daar staat tegenover dat het accres over 2005 iets hoger uitkomt, en dat werkt ook door naar 2006. Over beide jaren tezamen bedraagt het accres nu 5,21%, tegen een verwachting van 4,69% vorig jaar. Nadelig voor de gemeenten is dat de rentelasten € 1,4 miljard lager worden geraamd, vanwege een lagere groei van de schuld in 2004 en 2005, maar ook vanwege de lage rente. De zorgtoeslag wordt door het kabinet wijselijk als lastenverlichting aangemerkt in plaats van als uitgave van het rijk, want anders zou die mee moeten tellen bij het accres van het gemeentefonds, net als de individuele huursubsidie.

Intussen wordt de relatie tussen het kabinet en de gemeenten sterk belast door de voorgenomen afschaffing van de ozb van bewoners, waar de Tweede Kamer inmiddels mee heeft ingestemd. Toch blijft dit om allerlei redenen een slecht plan. Gemeenten houden nauwelijks nog mogelijkheden

om een afweging te maken tussen het nut van extra uitgaven en de pijn die dat de bevolking kost, en de fine tuning in de openbare uitgaven verdwijnt daarmee. Wanneer gemeenten in financiële problemen komen, zullen ze eerder een beroep op het Rijk gaan doen.

Het is ook een slecht plan, omdat voor een duurzame financiering van de collectieve sector zeker in een vergrijzende maatschappij het nodig is dat de overheid over een breed palet van belastingmiddelen kan beschikken. Onroerend goed biedt een solide basis voor belastingheffing, waarmee weinig financieel trapezewerk valt uit te halen. Ooit iemand zien frauderen bij de ozb? Afschaffing van de ozb leidt linksom of rechtsom tot hogere heffingen op arbeid, en dat levert weer zijn eigen problemen op.

Daarom lijkt mij de herinvoering van de gemeentelijke inkomstenbelasting, zoals de PvdA voorstelt, ook geen goede zaak, nog afgezien van de administratieve problemen die dat met zich meebrengt, omdat de gemeente afhankelijk worden van de vaststelling achteraf van het belastbaar inkomen door de rijksbelastingdienst. Wanneer het de vorm krijgt van opcenten op de loonbelasting, betekent het extra administratieve lasten voor de bedrijven, doe je het op aanslag, dan ontstaat dezelfde irritatie als bij de ozb. En de taxaties moeten toch plaats vinden zolang de waarde van woningen een rol speelt bij de inkomstenbelasting en de waterschapshellingen.

Afschaffing van de ozb alleen voor bewoners betekent ook dat het voor die categorie door de gemeente vastgestelde tarief niet langer als referentie geldt voor de andere ozb-tarieven van de gemeente. En dus is er een heel pakket regels nodig om die andere tarieven te beperken, waarbij allerlei absurditeiten optreden. Wie boven het drempeltarief zit, mag het tarief komend jaar met 2% verhogen, maar wie daar 1% onder zit slechts met 1%. Gemeenten waar de waarde meer dan gemiddeld stijgt, mogen geen extra opbrengst realiseren maar krijgen wel minder geld uit het gemeentefonds.

Van een grote complexiteit is ook het overgangssysteem. Afschaffing van de ozb voor bewoners mag gemeenten niet in moeilijkheden brengen, maar het gevolg is nu dat in gemeenten die gekozen hebben voor een hoger tarief om extra voorzieningen tot stand te brengen, dat hogere tarief niet langer hoeft te worden opgebracht, maar de

gemeente wel voor lange tijd de mogelijkheid krijgt die extra voorziening in stand te houden.

De benodigde wetgeving wordt ook niet tijdig vastgesteld. Vooruitlopend op de situatie in 2006 moeten gemeenten belastingverordeningen gaan vaststellen die in strijd zijn met de huidige wetgeving, omdat er geen tarief voor gebruikers van woningen meer in voorkomt. Dat getuigt van een gebrek aan respect voor staatsrechtelijke normen en waarden dat je van een kabinet onder leiding van Balkenende niet zou verwachten.

Het belemmert ook het normale parlementaire werk van de Tweede Kamer. Daar heeft de meerderheid zich aan het principe gebonden, maar niet aan de uitwerkingsdetails. Over de wijze van maximering van de tarieven die wel in stand blijven en de wijze waarop de gemeenten gecompenseerd worden had een normaal parlementair debat mogelijk moeten zijn dat niet belast was doordat gemeenten inmiddels hun beleid op de gedane voorstellen gebaseerd hebben. En de Eerste Kamer moet toch vlak voor Kerstmis het geheel nog kunnen afwijzen, zonder dat daarmee de vastgestelde belastingverordeningen ongeldig worden?

Voetvegen

Gemeentebestuurders krijgen zo steeds meer het gevoel als voetveeg te worden behandeld. Gemeenten zijn goed genoeg om als eigen risicodragers te fungeren bij de WWB en de WMO, maar worden niet in staat geacht een goede afweging te maken over de plaatselijke belastingdruk. Ook het beheer van de politiekorpsen wordt uit de gemeentelijke sfeer gehaald. Net als de ozb fungeert de wijze waarop gemeentebestuurders gekozen worden als wisselgeld bij coalitie-onderhandelingen, zonder dat men belangstelling toont wat de 'vernieuwingen' daadwerkelijk gaan betekenen.

Onvrede hierover zie je ook bij lokale politici uit de coalitiepartijen. Die gaan zo de verkiezingscampagnes in met een houding van 'stem op ons, en laat u niet afschrikken door onze partijgenoten in Den Haag'. Dat is niet de meest overtuigende houding om campagne te voeren. Het is de vraag of de tijdelijke verruiming van de budgettaire kaders daar voldoende tegenwicht tegen biedt.