

# Miljoenennota 2008: Geen feestbegroting

**Paul Bordewijk** Publicist, adviseur en onderzoeker

Ondanks de boventrendmatige economische groei is de rijksbegroting voor 2008 geen feestbegroting geworden. Aanvankelijk dreigde zelfs over de hele linie de koopkracht te krimpen; het kabinet beschouwde het al als een prestatie dat de meest kwetsbare groepen ontzien werden. De vergroening van het belastingstelsel, door verhoging van de belastingen op consumptie en milieubelastende activiteiten en verlaging van de lasten op arbeid, moet dan later leiden tot een verbetering van de koopkracht.

**D**e VVD probeerde het beeld op te roepen dat het nieuwe linkse kabinet een gat in zijn hand heeft, waar de hard werkende mensen in het land de dupe van worden. Wie de stukken leest, merkt echter dat dat niet het probleem was. Ombuigingen en intensiveringen houden elkaar ongeveer in evenwicht, en per saldo bedraagt de intensivering op de rijksbegroting slechts € 3/4 miljard.<sup>1</sup>

Dat de economische groei desondanks geen ruimte geeft voor koopkrachtverbetering, komt door de ontwikkeling van de zorgkosten. Die zijn bij de twee vorige begrotingen door Hoogervorst en Zalm onderschat. Toen waren er immers verkiezingen in aantocht. Het gevolg is dat er in 2008 liefst € 5,2 miljard extra voor de zorg nodig is: de zorguitgaven zelf worden € 1,5 miljard hoger geraamd, er is € 2 miljard nodig om de tekorten van vorige jaren in het zorgverzekeringsfonds te compenseren, de verzekeraars zullen hun premies extra moeten verhogen om niet opnieuw een verlies te leiden, en daarom moet ook de zorgtoeslag omhoog.<sup>2</sup>

Het is opmerkelijk dat deze lijken uit de kast van Zalm en Hoogervorst zo weinig aandacht hebben gekregen. Er zou veel voor te zeggen zijn het tekort op het zorgverzekeringsfonds te laten betalen uit de verkiezingenkassen van CDA en VVD, wanneer het niet om bedragen van een volstrekt andere orde grootte ging.

## Een linkse begroting?

In plaats daarvan heeft de VVD laten spinnen dat het een linkse begroting was, die ten koste ging van hardwerkend Nederland. En hardwerkend Nederland, dat zijn de mensen met een lease-auto, niet de krantenbezorgers, de schoonmakers, of de vakkenvullers bij Albert Heijn. De campagne werd ingezet door Elsevier van 15 september. Voor de PvdA kwam dat ook wel goed uit: in één keer was Wouter Bos het imago kwijt van een loser die in het kabinet niets voor elkaar brengt. De SP werd in het defensief gedrongen, en het ontkrachtte de campagne van Jan Pronk om partijvoorzitter te worden. Lillianne Ploumen heeft veel aan Elsevier te danken.

Maar het gaf de VVD alle ruimte om het CDA aan te vallen. Zelfs PvdA-fractievoorzitter Tichelaar vond dat het kabinet een te links image kreeg. Hij zag zich genoodzaakt zijn liefde te betuigen aan de inkomensgroep tussen € 30.000 en € 40.000, 'het cement van de samenleving', zonder dat hij veel voor deze groep kon doen.

Nu heeft de begroting inderdaad een paar linkse trekjes. Men heeft net zolang aan de knoppen gedraaid tot de mensen met de laagste inkomens er niet meer op achteruit gingen. En er zijn een paar spectaculaire maatregelen genomen die specifiek drukken op de rijksten in Nederland. Niet langer is het huurwaardeforfait gemaximeerd voor huizen boven € 1.000.000;

boven deze waarde gaat zelfs een hoger percentage gelden.

Omdat het huurwaardeforfait tegenwoordig alleen geldt voor wie betaalde hypotheekrente op zijn inkomen in mindering brengt, wordt daarmee ondanks de afspraken in het regeerakkoord toch weer een klein beetje gemorrelt aan de hypotheekrente-aftrek. Dat is een prestatie van Bos, al levert het ook weer niet zo vreselijk veel op. Maar dat wordt anders wanneer in de toekomst de huizenprijzen sterker blijven stijgen dan de inflatie. Daar staat tegenover dat de hypotheekrenteaftrek nog steeds ontbreekt in het overzicht van de belastinguitgaven, terwijl het juist verreweg de grootste aftrekpost is.

Specifiek op de rijksten drukt ook de aftopping van de aftrekbaarheid van de pensioenpremie. Dit is een oude wens van de PvdA-fractie, die niettemin in het verkiezingsprogramma niet was terug te vinden. Ook de vakbeweging bestrijdt deze maatregel. Het doorbreekt de algemene regel dat betaalde pensioenpremies niet tot het belastbaar inkomen worden gerekend, en men is bang dat de grens daarbij steeds verder naar beneden zal gaan.

Deze kritiek lijkt mij juist voorzover het gaat om pensioenpremies die geheven worden krachtens een algemeen verbindend verklaarde

CAO. Ook een terminale alleenstaande patiënt betaalt dan pensioenpremie, terwijl vaststaat dat hij daarvan nooit een cent zal terugzien. Bij vrijwillige pensioenbesparingen ligt dat anders. Linkse politiek moet tot uitdrukking komen in progressieve belastingtarieven, niet in een vervuild inkomensbegrip.

Een ander punt is dat wanneer de pensioenpremie als deel van het inkomen wordt beschouwd, de uitgekeerde pensioenen nog maar voor een klein deel belast kunnen worden. Dat ondergraaft de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën.

### Of toch niet?

Er worden ook een aantal dekkingen opgevoerd waarvan je je kunt afvragen hoe links ze eigenlijk zijn. Zo wordt met een paar uitzonderingen afgezien van de indexering van de uitgaven. Dat betekent bij voorbeeld voor de exploitatie van het openbaar vervoer een reële daling van de subsidie met 3%. Per 2011 moet er voor € 250 miljoen minder aan subsidies worden verstrekt, maar hoe dat uitpakt zullen we in de loop van de tijd merken. Daar staat dan tegenover dat het kabinet zelf een soberder communicatiebeleid wil gaan voeren, maar na de explosie van PR-

FOTO: HOLLANDE HOOGTE



activiteiten gedurende de eerste honderd dagen van het kabinet doet dat toch wel een erg groot beroep op onze goedgelovigheid.

Er wordt ook nog verder bezuinigd op de sociale zekerheid. Men wil de WWB afschaffen voor wie jonger is dan 27 jaar, en vervangen door een leerwerkplicht. Zo zou men in 2011 € 250 miljoen kunnen besparen. Wat dat nu precies betekent voor pas afgestudeerden en voor alleenstaande moeders van 25 jaar wordt niet duidelijk. Wie onder de leerplicht valt zal toch moeten eten. Hoelang duurt het nog voor er een leerwerkplicht komt gedurende ons hele leven? Ben ik even blij dat ik volgend jaar 65 word.

Nog venijniger is het voornemen ook bij de WW het workfirst beginsel te gaan hanteren. Dat betekent dat wie werkloos wordt vanaf de eerste dag zich moet melden in een grote fabrieksloods, om daar een soort gevangeniswerk te doen: gordijnhaakjes aanzetten of klerhangers sorteren. Bij dat laatste mag je dan hopen dat ze niet de volgende dag weer door elkaar gegooid worden – werksimulatie heet dat. Het is werk dat minder variatie oplevert dan een taakstraf.

Dat men dit voorschrijft aan jongeren waar anders niets mee te beginnen valt, kan ik nog billijken, maar nu zou dat ook moeten gaan gelden voor hardwerkende mensen die hun baan kwijtraken omdat men op een hoofdkantoor hier ver vandaan de stekker uit het bedrijf trekt. Medewerkers van ABN AMRO bijvoorbeeld, die de Fortis directie niet kan gebruiken. Men gaat daarmee voorbij aan de herkomst van de WW: een onderlinge regeling tussen werknemers om sociale degradatie te voorkomen. De praktijk zal vaak zijn dat wie een werkende partner heeft zich aan dit soort vernederingen zal kunnen onttrekken, waarmee het uitkeringsvolume omlaag kan. Maar wanneer dit doorgaat, vind ik dat de huidige generatie politici ook in de eigen wachtgeldregeling zo'n eis moet opnemen.

### Het accres

De begroting voor het Gemeentefonds laat in 2008 een uitzonderlijk hoog accres zien, van nominaal € 890 miljoen. Later in de kabinetsperiode neemt het accres weer af. Maar in totaliteit krijgen de gemeenten tot en met 2011 in reële termen € 1,1 miljard extra te besteden.<sup>3</sup> Daarbij is dan ook rekening gehouden met de areaalvergroting: door de stijging van het aantal inwoners en andere verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds wordt een deel van het accres opgesnoept.

De accessen zijn het gevolg van de evenredigheidssystematiek: de stortingen in gemeente- en provinciefonds gaan gelijk op met de relevante rijksuitgaven. Uit de nu verwachte accessen blijkt dus dat de relevante rijksuitgaven aanzienlijk stijgen. Dat is echter geen gevolg van

het coalitieakkoord, maar van een autonome stijging die al eerder was ingezet. Ook in 2006 en 2007 profiteerden de gemeenten van aanzienlijke accessen. De bijdrage aan het totaal van de accessen van gemeente- en provinciefonds t/m 2011 zoals voorzien het coalitieakkoord bedroeg niet meer dan € 100 miljoen; tegenover een toevoeging van cumulatief € 650 miljoen als gevolg van intensiveringen stond een uitname van € 550 miljoen als gevolg van de in het akkoord voorziene ombuigingen.

Later schijnt er een herberekening te zijn gemaakt waardoor het reële accres nog met € 200 miljoen is opgelopen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen maatregelen die wel of niet uit het coalitieakkoord voortvloeien, zoals de gratis schoolboeken. Ook de hogere rentelasten voor het Rijk betekenen voor de gemeenten een extra accres.

In de begroting van het gemeentefonds ontbreekt een goede verantwoording van het accres in termen van de ontwikkeling van de relevante rijksuitgaven. Evenmin valt uit de Miljoenennota op te maken hoe nu de afspraken uit het coalitieakkoord doorwerken in de begroting, en welke wijzigingen daarbij zijn opgetreden. Qua transparantie scoren de begrotingsstukken niet hoog, maar ik durf niet te zeggen of dat nu links of rechts is.

### Centralisatie en decentralisatie

Ook het huidige kabinet toont zich heel ambivalent ten aanzien van de gemeentelijke autonomie. In het coalitieakkoord wordt voorzien dat de sanering van de specifieke uitkeringen wordt

FOTO: HOLLANDE HOOGTE





voortgezet. De helft zou moeten worden omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten, om zo de zelfstandigheid te bevorderen.<sup>4</sup> Tegelijkertijd is er in Den Haag een toenemende neiging zich met de besteding van de accessen te willen bemoeien en daar afspraken over te maken met de VNG, zonder dat de VNG overigens de mogelijkheid heeft de nakoming daarvan door zijn leden af te dwingen. Gemeenten en provincies worden prima in staat geacht om posterioriteiten te stellen wanneer er bezuinigd moet worden, maar het stellen van prioriteiten wanneer er geld te verdelen valt, doet men in Den Haag liever zelf.

Het coalitieakkoord zelf was het mooiste voorbeeld van deze dubbelhartigheid, want de korting op gemeente- en provinciefonds vanwege de ombuigingen werd rigoureuus doorgevoerd, terwijl op € 5 miljoen na werd vastgelegd hoe de accessen als gevolg van de intensiveringen moesten worden besteed.<sup>5</sup> De enige in het akkoord voorziene bijdrage van het Rijk aan Ella Vogelaars prachtwijken kwam uit het gemeentefonds, en kon alleen gerealiseerd worden wanneer er € 400 miljoen uit het gemeentefonds zou worden gehaald om te herverdelen via een specifieke uitkering.

Nu is dat laatste niet doorgegaan, maar er zijn allerlei claims van het Rijk over de besteding van het gemeentefonds in stand gebleven, vastgelegd in het bestuursakkoord: zorg, openbare orde en veiligheid, wijken, onderwijs, armoedebeleid en schuldhulpverlening, centra voor jeugd en gezin.<sup>6</sup> Het is allemaal goed bedoeld, maar het leidt tot een geweldige verwarving over verantwoordelijkheden.

Wanneer men gemeenten vrij wil laten hun

eigen prioriteiten te stellen, dan moet men geld geven via het gemeentefonds. Die weg staat ook open wanneer gemeenten duidelijk omschreven verplichtingen krijgen opgelegd waarvoor ze financieel moeten worden gecompenseerd. Maar wanneer men wil sturen via het geld dat gemeenten beschikbaar krijgen, moet men een specifieke uitkering verstrekken, en niet proberen om afspraken te maken over de besteding van de algemene uitkering.

Een nieuwtje in dit kader is de 'integratie-uitkering' die minister Ter Horst zelf beschikbaar wil stellen voor gemeenten die een plan maken voor de aanpak van polarisatie en radicalisering. Die gemeenten krijgen dus een hogere algemene uitkering. De vergoeding bedraagt 50 tot 80% van de kosten. Dit lijkt op een specifieke uitkering, maar die term moest vermeden worden. Daarom koos men de sluipteg van een integratie-uitkering, met als gevolg dat men alleen het plan toetst, en niet de uitvoering. De bijdrage maakt immers deel uit van de algemene uitkering. Ik vind dit geen verhoging van de transparantie.

## Wonen en wijken

De vreemdste strapatsen haalt het kabinet uit met de woningcorporaties. Dat zijn na de bruteringsoperatie onbedoeld rijke instellingen geworden. Het CPB schat de bedrijfswaarde van de woningen op € 96 miljard en komt zo op een eigen vermogen van € 47 miljard.<sup>7</sup> Veel hoger komt men nog uit wanneer men zich baseert op de WOZ-waarde van de huizen, die € 350 miljard bedraagt, of op de marktwaarde (€ 220 miljard).

WOZ-waarde en marktwaarde zijn alleen te realiseren wanneer men de huizen leeg of verhuurd verkoopt, daarom is de bedrijfswaarde de meest reële maat. Die bedrijfswaarde wordt bepaald door de in de toekomst te ontvangen huren, en daalt daarom als gevolg van de lage huurverhogingen die het kabinet toestaat, naar schatting van het CPB met 3 miljard. Toch blijft dan het eigen vermogen van de woningcorporaties aanzienlijk, al is het niet waar dat ze dat geld 'op de plank hebben liggen'. Om het vermogen vrij te maken moeten ze een hogere hypotheek nemen op hun bezit.

Vanwege het hoge eigen vermogen van de corporaties, is het niet vreemd dat volgens het coalitieakkoord met de corporaties afspraken zouden worden gemaakt over betaalbare huurwoningen, energie-efficiency en 'een gezamenlijke gerichte investeringsinspanning voor de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken'. Dit voornemen was echter op een hele rare manier verwerkt in het financiële kader bij het coalitieakkoord.

Bij de uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen, die voor de dekking van de intensiveringen moesten zorgen, werd een jaarlijkse bijdrage van de corporaties van € 750 miljoen

opgenomen. Dit werd omschreven als 'Woningbouwcorporaties ten behoeve van wijkaanpak', met daarbij als verklarende noot: 'Vormgeving nader te bezien; in afwachting daarvan wordt een heffing verondersteld (en daardoor in CPB-termen een MLO-relevante mutatie; zie aansluittabel).'<sup>8</sup>

De jaarlijkse bijdrage van € 750 miljoen kwam echter niet terug bij de intensiveringen. Daar stond onder 'Investeren in wijkaanpak' alleen de bijdrage van € 400 miljoen per jaar uit het gemeentefonds.<sup>9</sup> De zogenaamde bijdrage aan de wijkaanpak die van de corporaties werd gevraagd, werd dus niet aan de wijken besteed, maar was nodig om het totaal aan intensiveringen te dekken. De mogelijkheden voor de corporaties om in wijken te investeren namen zo alleen maar af.<sup>10</sup>

Hoe kon dat? Ik kan het alleen maar verklaren vanuit de overmoed die een gezelschap mannen bekruipt wanneer ze het lot van ons land in handen hebben en daartoe te lang bijeen zijn. Dan wil je 'eruit komen', en verlies je de kritische zin, zeker wanneer er niemand bijzit die de corporaties goed gezind is. 'Laat ze maar dokken, hahaha.'

Toch wordt de wijkaanpak nog steeds als een van de speerpunten van het kabinetsbeleid gepresenteerd. In zijn voorwoord bij de Miljoenennota schrijft Wouter Bos: 'Het kabinet heeft grote plannen. De komende jaren willen we investeren in kwalitatief hoogstaand onderwijs, veilige en leefbare wijken, een ambitieus klimaatbeleid en nog veel meer.' Maar voor die investeringen in wijken was dus in het coalitieakkoord niet méér geld uitgetrokken dan wat er al door vorige kabinetten voor het grotestedenbeleid was gereserveerd.

## De uitwerking

Intussen probeerde Ella Vogelaar afspraken met de corporaties te maken zoals die in het verbale gedeelte van het coalitieakkoord omschreven waren. Toen ze met de resultaten bij Wouter Bos kwam, kreeg ze echter te horen dat de afspraken in strijd waren met het financiële kader. Ze moest terug naar de corporaties om meer geld voor haar baas binnen te halen.

Het is onbegrijpelijk dat er binnen het kabinet niet veel eerder afspraken zijn gemaakt hoe om te gaan met de discrepantie tussen de tekst van het akkoord en het financiële kader. Wanneer de ministers zelf hun teksten niet lezen, zouden er toch in ieder geval ambtenaren moeten zijn die hierop wijzen.

Het verhaal werd nu dat de bijdrage van € 750 miljoen gedurende vier jaar betaald moest worden, en in een fonds zou worden gestort, van waaruit gedurende de tien jaar daarna geld aan de wijken ten goede zou komen. Hieraan ontbrak echter elke logica. De fondsvorming zou de wijkaanpak aanzienlijk vertragen. Daar zou dan gedurende de periode t/m 2011 een ho-

ger EMU-resultaat tegenover staan, maar dat resultaat zou de tien jaar daarna weer evenredig veel lager zijn. Zelfs dat zou nog te verdedigen zijn, wanneer de verwachting was dat we de komende jaren dichtbij het maximale EMU-tekort van 3% BBP zouden komen, terwijl daarna de situatie gunstiger werd. Het beoogde fonds zou ons dan helpen binnen de toegestane ruimte te blijven.

Dat is echter in het geheel niet het geval. Er wordt vanaf 2008 een overschot verwacht, en dat wordt ook nodig geacht in verband met de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën. Maar die toekomstbestendigheid verbetert niet wanneer we nu geld in een fonds storten dat vanaf 2012 weer wordt uitgekeerd.

In het belastingplan is nu opgenomen dat er van de corporaties vanaf 2008 € 500 miljoen per jaar aan extra vennootschapsbelasting wordt ontvangen,<sup>11</sup> terwijl vlak voor Prinsjesdag met de corporaties werd afgesproken dat zij gezamenlijk gedurende tien jaar € 250 per jaar storten in een fonds waaruit wijkactieplannen kunnen worden bekostigd. Daarmee dragen de corporaties de in het coalitieakkoord voorziene € 750 miljoen per jaar af: € 250 miljoen voor de wijken en € 500 miljoen voor de schatkist.

Veel stelt het allemaal niet meer voor. € 250 miljoen is niet meer dan kwart van het bedrag dat er per jaar via het grotestedenbeleid wordt verstrekt. Inclusief de bijdrage van de corporaties is er zelfs minder geld beschikbaar dan in de periode 1999-2004, toen er voor het GSB per jaar € 1,8 miljard beschikbaar was. Desondanks betekent wat nu in de Miljoenennota is opgenomen een adering voor de schatkist van € 250 miljoen per jaar, waarvan niet duidelijk is hoe die wordt opgevangen.

Er kan ook een bureaucratisch probleem ontstaan: in de veertig wijken krijgt men nu naast het GSB weer te maken met een nieuwe geldstroom. Maar het grootste probleem blijft hoe dat geld te besteden. Het kernprobleem van de veertig wijken zit hem niet in de kwaliteit van de woningen, maar in het gedrag van sommige bewoners. De aanvechting is daarom huizen te slopen ten einde de bewoners te laten verhuizen. Maar niemand weet of je daarmee het probleem oplost of het alleen maar verplaatst.

### Noot

- 1 CPB, MEV 2008 p. 104.
- 2 TK 2007-2008 31 200 Nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën (Miljoenennota 2008) p. 52; MEV p. 113.
- 3 MvT begroting Gemeentefonds p. 24.
- 4 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en AChristenUnie. 7 februari 2005, p. 36.
- 5 Idem p. 49.
- 6 MvT begroting Gemeentefonds p. 5-6.
- 7 MEV 2008 p. 82.
- 8 Coalitieakkoord p. 50.
- 9 Idem p. 49.
- 10 Zie ook P. Bordewijk, *Het grotestedenbeleid*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, pp. 225-247. Den Haag 2007: Sdu.
- 11 Belastingplan 2008 p. 45.