

# PAS OP

voor de

# TReM

De wet TReM komt eraan, de Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden. Dat is net als de verhoging van de AOW-leeftijd een uitvloeisel van het Aanvullend Beleidsakkoord waaraan de coalitiefracties in de Tweede Kamer zich op 25 maart gecommitteerd hebben vanwege de crisis. In dit artikel wil ik nagaan of deze TReM wel stevig op de rails staat, en hoe het zit met de bovenleiding. Moet hij niet snel naar de remise? Ik baseer mij daarbij op de brief aan de Tweede Kamer van 15 september.<sup>1</sup>

**Paul Bordewijk**  
Publicist en adviseur





**D**e TreM rijdt over twee sporen: de tekortreductie bij het Rijk, en die bij de lagere overheden, door het Rijk om niet op lange tenen te gaan staan aangeduid als medeoverheden. Die zogenaamde medeoverheden zijn echter onderworpen aan de regelgeving door het Rijk, en daarom feitelijk wel degelijk lagere overheden. Dat blijkt ook uit de voorgenomen wet. Voor de provincies zijn de gemeenten medeoverheden, omdat ze een eigen legitimatie van het Rijk hebben en zelfstandig relaties met het Rijk onderhouden. Maar voor het Rijk zijn gemeenten en provincies lagere overheden. Provincies zouden graag zien dat voor hun de gemeenten ook lagere overheden worden, maar zover zal het niet komen.

### Het stabiliteits- en groeipact

Het in te dienen wetsvoorstel is gebaseerd op het Stabiliteits- en Groeipact dat de Europese landen gesloten hebben bij de invoering van de euro. Op grond van die afspraken is voor Nederland als doelstelling op de middellange termijn afgesproken dat de overheidsfinanciën in evenwicht zijn, met een marge van een half procent naar boven of beneden. Tot dit jaar voldeed Nederland daar al drie jaar aan. In 2008 was er zelfs een positief saldo van 1,1% BBP, en bij de begroting voor 2009 was het ook de bedoeling dat er een structureel overschot van 0,9% op zou treden. Nu ik de Kamerbrief gelezen heb, vraag ik mij af of dat eigenlijk wel mag van Europa.

Maar voor een overschot hoeven we inmiddels niet bang meer te zijn. Door de crisis worden we alleen nog maar met cijfers voor tekorten geconfronteerd, oplopend tot het verwachte tekort van € 36,5 miljard in 2010. In het vorige nummer van *B&G* heb ik op grond van tot nu toe bekende cijfers aangegeven dat dat tekort best lager uit zou kunnen komen, en dat er zeker geen structureel tekort van die omvang is, maar dat neemt niet weg dat er wel degelijk een aanzienlijk tekort zal moeten worden weggewerkt. In reactie op een paper van Cai en Den Haan heeft het CPB inmiddels ook aangegeven geen verantwoordelijkheid te nemen voor de scenario-analyse die het kabi-

net hanteert om tot zijn bezuinigingsstrategie te komen,

In het kader van het Stabiliteits- en Groeipact is afgesproken dat zolang de doelstelling voor het overheidssaldo niet bereikt is, het jaarlijkse tekort met 0,5 procentpunt moet dalen. Bij een buitensporig tekort (meer dan 3% BBP) kan een zwaardere taak worden opgelegd. De Nederlandse regering heeft hieruit geconcludeerd dat er in de komende tijd jaarlijks minstens 0,5% BBP bezuinigd moet worden, en wil dat vastleggen in een wet, al wil Eurocommissaris Almunia inmiddels dat het Nederlandse tekort in 2014 is teruggebracht tot 3% BBP.

Daarbij valt op dat men zich baseert op het Stabiliteits- en Groeipact alsof er niets gebeurd is in de wereld. Dat we nog een beetje stabiliteit hebben en hier en daar de economie weer begint te groeien komt omdat de meeste Europese landen zich niets van de EMU-normen hebben aangetrokken, maar juist de economie gestimuleerd hebben. De meeste landen hebben daardoor een veel hoger tekort dan Nederland. Je verwacht dan toch dat er nieuwe normen zullen komen, aangepast aan de nieuwe situatie. Wanneer de Europese Commissie daar geen initiatieven toe neemt, ontstaat er alleen maar een grotere vervreemding van de bevolking in de Europese landen ten opzichte van de Europese instituties.

Dat betekent niet dat Nederland geen dekkingsmaatregelen zal moeten nemen, maar de omvang daarvan is pas duidelijk wanneer de crisis over is, en het lijkt tamelijk voorbarig er daarbij vanuit te gaan dat er niets verandert aan de afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Eerder lijkt het erop dat men bij Financiën dat pact met enige gretigheid naar voren schuift om daarmee de Nederlandse binnenlandse politiek te disciplineren, zoals dat ook bij de verschillende privatiseringsoperaties gebeurde en gebeurt. Europa levert de bovenleiding van de TreM.

### De wetgever en de wet

De vraag is of het zin heeft bij wet te regelen wat het tempo is waarin het tekort wordt teruggedraaid. Dat is een van de twee sporen waar de TreM over

moet gaan rijden. Wanneer het al een verplichting is die Europa ons oplegt, voegt het niets toe. Maar wanneer dat niet zo is, helpt een wettelijk traject niet. Begrotingen worden bij wet vastgesteld, en de wetgever kan zichzelf niet binden. Wanneer een begroting wordt ingediend die een groter tekort oplevert, hoeft men alleen maar in de betreffende begrotingswet een artikelje op te nemen waarin de TreM een jaartje in de remise wordt gezet.

Dat is vaker gebeurd. Ooit stond er in de Financiële Verhoudingswet een artikel dat bepaalde welk deel van bepaalde belastingopbrengsten in het gemeentefonds werden gestort. Daar hadden de gemeenten niets aan, want elk jaar werd bij de vaststelling van de begroting dat percentage aangepast aan de begrote storting in het gemeentefonds, niet andersom. De huidige evenredigheidsregel staat niet in de wet, maar heeft doordat het een politieke norm is veel meer betekenis.

Een ander voorbeeld is de reeks van voorwaarden die golden voor het instellen van specifieke uitkeringen. Die stonden ooit in de Financiële verhoudingswet, met daarbij dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën daarop moesten toezien. Het weerhield het kabinet er niet van om specifieke uitkeringen in te stellen die niet aan de voorwaarden voldeden, daarbij toegejuicht door de Tweede Kamer bij monde van de vakspecialisten.

### De 'medeoverheden'

Bij het EMU-saldo gaat het niet alleen om de uitkomst van de rijksoverheid en de sociale fondsen, maar ook om die van de lagere overheden. Dat brengt een vorm van onzekerheid met zich mee voor de minister van Financiën, want het kan zijn dat zijn beleid om het EMU-tekort te reduceren doorkruist wordt door een hoger EMU-tekort van de lagere overheden. En dan houdt Nederland zich niet aan de Europese afspraken, en riskeert het een boete. Het lijkt me gezien het relatief lage tekort van Nederland een beetje theoretisch probleem, maar de huidige minister van Financiën schijnt er zwaar aan te tillen.

Nu is er in de wet Fido al de mogelijkheid opgenomen dat bij een dreigende

## HOE GAAT HET MET HET TEKORT?

In B&G van september heb ik cijfers van de website van het ministerie van Financiën gebruikt, waaruit bleek dat het EMU-tekort over de eerste helft van 2009 nog slechts € 5,7 miljard bedroeg. Het leek me onwaarschijnlijk dat het over de tweede helft van het jaar ineens € 18 miljard zou bedragen, wat nodig was om aan het eerder geraamde tekort van € 24 miljard over heel 2009 te komen. Dat werd bevestigd doordat over juli een tekort van € 1,9 miljard werd gerapporteerd. Begin oktober is het getal voor juli 2009 herzien en kwam men op € 3,0 miljard. Volgens het ministerie van Financiën zat men er over juli € 1,1 miljard naast door een andere berekeningswijze, waarbij sommige jaarprognoses vervangen zijn door maandrealisaties. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de saldi: de totale uitgaven van de centrale overheid (excl. sociale fondsen) over het eerste half jaar bedroegen volgens de opgave van eind juli € 77,4 miljard, maar volgens die van begin oktober nog slechts € 69,9 miljard, bijna 10% minder. Niet voor niets zei boer Koekoek ooit: 'Cijfers zeggen me niets, feiten moet ik hebben!'

Volgens de opgave van begin november zou het tekort over het derde kwartaal € 11,9 miljard bedragen. Zo kan men over heel 2009 inderdaad uitkomen op de € 28 miljard die voorspeld wordt in de Miljoenennota 2010, en misschien nog wel hoger. Dan krijg ik dus ongelijk. Daarbij is het dan wel de vraag welke invloed de uitstel van de BTW-afdracht over het derde kwartaal heeft gehad op het tekort over dat kwartaal; dat zal blijken uit het cijfer over oktober 2009.

Vreemder is nog dat het CBS rapporteerde dat over de eerste helft van 2009 het tekort € 11 miljard bedroeg.<sup>2</sup> Dan verwacht je over de tweede helft van 2009 een nog veel hoger tekort, en zou die € 28 miljard voor heel 2009 dus zelfs een te lage raming zijn.

Volgens het ministerie van Financiën is deze discrepantie ontstaan doordat het departement en het CBS anders omgaan met kas-transactiever schillen. Die zouden aan belang gewonnen hebben door de boven genoemde mogelijkheid voor bedrijven om hun BTW per kwartaal

af te dragen in plaats van per maand. Die regeling is echter pas op 1 juli ingegaan, zodat ik niet begrijp hoe dat gevolgen kan hebben voor de schatting van het overheidssaldo over de eerste helft van 2009.

De hele Haagse politiek draait om het overheidstekort, maar de overheid zelf is kennelijk niet in staat om over een periode van een half jaar te berekenen hoe groot dat tekort eigenlijk is.

## WERKLOOSHEID

Voor de ontwikkeling van het tekort is uiteraard de ontwikkeling van de werkloosheid van belang. Intussen is bekend dat gedurende de eerste drie kwartalen van dit jaar de werkloosheid gemiddeld 364.000 bedroeg,<sup>3</sup> terwijl het CPB in de MEV voor het gehele jaar 405.000 voorspelde. Om dat laatste getal te 'halen' moet in het vierde kwartaal de werkloosheid oplopen tot 528.000, wat onwaarschijnlijk is omdat er vanaf het eerste kwartaal dit jaar zich geen groeiversnelling heeft voorgedaan. Integendeel: van het eerste kwartaal op het tweede steeg de seizoensgecorrigeerde werkloosheid met 48.000, van het tweede op het derde met 27.000.

Bij een lineaire extrapolatie van de ontwikkeling over dit jaar kom je voor 2009 op een gemiddelde werkloosheid van 382.000. Het CBS wijst er nu ook op dat het onwaarschijnlijk is dat het door het CPB voorziene werkloosheidsniveau voor 2009 gehaald wordt. In eerste instantie gaf het CPB aan wel degelijk in een groeiversnelling te geloven,<sup>4</sup> maar volgens NRC Handelsblad van 4 november gaat men opnieuw rekenen. Wanneer u dit leest, weten we alweer meer.

Inmiddels maakt de bevolking zich ook meer zorgen over de regering dan over de economie. SCP-directeur Paul Schnabel maakt zich daar dan weer zorgen over, omdat zo het draagvlak voor zware bezuinigingen verdwijnt.<sup>5</sup> Dat draagvlak zal ook niet zijn toegenomen met de komst van de nieuwe rechtse regering in Duitsland, die naast belastingverlichting voor de lagere inkomens een reeks van sociale maatregelen in het vooruitzicht stelt, te financieren uit economische groei. Als PvdA-lid denk ik dan: hadden wij maar zo'n rechts kabinet!

Jaar	Begroting					Realisatie				
	Rijk	SF	LO	Totaal	t.o.v. BBP	Rijk	SF	LO	Totaal	t.o.v. BBP
2002	4,0	3,4	2,2	9,6	1,0%	-3,6	-2,0	0,7	-5,0	-1,1%
2003	-4,2	1,0	0,9	-2,2	-0,5%	-11,5	-0,8	-0,7	-12,9	-2,8%
2004	-12,3	1,5	0,0	-10,8	-2,3%	-9,6	0,0	-3,7	-13,2	-2,9%
2005	-10,7	0,9	-2,4	-12,1	-2,6%	-0,1	-0,9	-2,8	-3,8	-0,8%
2006	-9,1	1,5	-1,6	-9,2	-1,8%	5,1	-0,5	-1,6	3,0	0,6%
2007	4,1	-1,6	-1,6	0,9	0,2%	1,2	0,6	-0,3	1,5	0,2%
2008	2,6	0,7	-0,3	3,0	0,5%	2,1	5,7	-1,0	6,8	1,1%

SF = sociale fondsen, LO = lagere overheden.

overschrijding van de EMU-norm het Rijk bij of krachtens AMvB regels vaststelt voor het tekort van de lagere overheden, en dat het Rijk een deel van een door Europa opgelegde boete kan verhalen op de lagere overheden (art. 7). In feite wil het huidige kabinet dit nu bij wet gaan invullen. Er wordt voorgesteld dat er voor de lagere overheden gezamenlijk een tekortnorm van 0,5% BBP gaat gelden, waarvan 0,38% voor de gezamenlijke gemeenten, 0,07% voor de gezamenlijke provincies en 0,05% voor de gezamenlijke waterschappen.

Elke overheid is individueel verantwoordelijk voor zijn eigen bijdrage aan het tekort. Bijlage 25 bij de september-circulaire gaf de referentiewaarden voor de afzonderlijke gemeenten, maar die klopten niet. Kennelijk raakt men bij BZK zelf in de regelgeving verstrikt. Inmiddels hebben de gemeenten te horen gekregen dat de referentiewaarde 5,8% van de begroting bedraagt. Dat varieert van € 302.000 voor Schiermonnikoog tot € 327 miljoen voor Amsterdam.

De referentiewaarden krijgen consequenties wanneer Europa ons een boete oplegt. Wanneer dat gebeurt over een jaar waarin de lagere overheden gezamenlijk de norm van 0,5% van het BBP overschrijden, kan een deel van de boete verhaald worden op de lagere overheden. Welk deel, en of dat collectief of individueel gebeurt, daar vindt dan bestuurlijk overleg over plaats. Dat worden gezellige bijeenkomsten.

De vraag is hoe nodig deze nieuwe regelgeving is. Materieel is het enige verschil met de wet Fido dat er ook wordt geanticiepeerd op een door Europa

op te leggen boete zonder dat Nederland de EMU-norm overschrijdt. Maar ook van die bepaling kan men de zin in twijfel trekken. Hieronder geef ik het verloop van het EMU-saldo over de afgelopen jaren in miljarden euro's, waarbij ik de feitelijke uitkomsten zoals gepresenteerd op de website van het ministerie van Financiën vergelijk met de verwachtingen in de Miljoenennota voor het betreffende jaar.

Het blijkt dat er aanzienlijke verschillen optreden. In de periode 2002-2004, bij een neergaande conjunctuur, kwam het resultaat slechter uit dan de begroting, gemiddels € 9,2 miljard per jaar. In de periode 2005-2008, bij een opgaande conjunctuur, was de uitkomst beter of gelijk (in 2007), gemiddeld € 6,2 miljard. Daaruit blijkt dat men op rijksniveau systematisch de invloed van de conjunctuur onderschat. In 2009 is dat niet anders, maar het zou ook kunnen gaan gelden voor de periode na de crisis.

In de eerste periode was de bijdrage van de lagere overheden aan de tegenvaller gemiddeld € 2,3 miljard, in de tweede periode week de uitkomst bij de lagere overheden gemiddeld slechts € 0,1 miljard af van de Miljoenennota. De oorzaak van het afwijkende EMU-tekort ligt dus vooral bij het Rijk, waarbij ook van belang is dat de verwachtingen voor het EMU-tekort van de lagere overheden door het Rijk worden opgesteld.

In absolute zin bedroeg het tekort van de lagere overheden gemiddeld € 1,3 miljard, terwijl de door het Kabinet voorgestelde limiet voor 2010 op € 3 miljard zou uitkomen. Het enige jaar

waarin het tekort bij de lagere overheden hoger uitkwam was 2004, toen dit tekort een meevaller bij het Rijk neutraliseerde, maar het totale tekort ook niet boven de EMU-norm uitkwam. Structureel blijven de gemeenten dus binnen de limiet, maar incidenteel kan hij overschreden worden, vooral als de conjunctuur tegen zit.

Rechtvaardigt dit nu de gecompliceerde regelgeving die nu weer op stapel staat, en waarin het Rijk zich alweer verslikt heeft voordat deze in de wet vastligt? Het lijkt mij niet. Daarbij moet ook worden gekeken wat de negatieve gevolgen zijn. Die blijven uit wanneer gemeenten en andere lagere overheden zich er niets van aantrekken. Gezien de grote tekorten in andere landen lijkt het onwaarschijnlijk dat nu juist Nederland van de Europese koddebeiers een bekeuring krijgt. En dan nog is de kans niet zo groot, dat in dat jaar de lagere overheden gezamenlijk boven de limiet uitkomen. En wanneer dat samenvalt, staat nog niet vast dat een deel van de boete op de gemeenten verhaald wordt, en ook niet of dat gebeurt op basis van individuele overschrijdingen van de referentiewaarden. Toch mag niet worden uitgesloten dat individuele gemeenten zich naar de referentiewaarden gaan richten, en dat zou hele nadelige gevolgen kunnen hebben.

## Investerings

Gemeenten zijn verplicht om structureel een sluitende begroting te hebben, en houden zich daar ook aan. Er staan maar weinig gemeenten onder preven-

tief toezicht van de provincie, en art. 12 wordt nog maar zelden toegepast. Het negatieve EMU-saldo bij gemeenten is dan ook niet het gevolg van tekorten op de lopende rekening, maar van de investeringen. Gedeeltelijk worden die bekostigd door afschrijvingen in latere jaren. Die dragen dan weer bij aan een positief EMU-saldo, en structureel compenseert dat elkaar. Er worden ook investeringen gedaan via de grondbedrijven, waarbij de kosten weer worden goed gemaakt uit toekomstige grondopbrengsten. Structureel compenseert dat elkaar ook. Alleen wanneer investeringen worden bekostigd uit eenmalige kapitaalopbrengsten, zoals uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven, is er dat jaar sprake van een bijdrage aan het EMU-tekort die niet in andere jaren wordt gecompenseerd, omdat de kapitaalinkomsten zelf bij de berekening van het EMU-saldo niet meetellen. Anders dan vaak gesteld, maakt dit alles de bijdrage van de lagere overheden aan het EMU-tekort irrelevant voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het nu voorgestelde systeem kan problemen opleveren wanneer gemeenten hoge kapitaalinkomsten in een project willen investeren dat snel gerealiseerd kan worden. Maar het kan ook problemen opleveren bij pieken in investeringen die op andere wijze worden gefinancierd. Wanneer Almere het rijksbeleid uitvoert, zal het de komende jaren grote bedragen in bouwgrondontwikkeling moeten steken, die op termijn terugverdiend worden, maar waarmee men de eerste jaren gemakkelijk de referentiewaarde kan overschrijden. Mijn geliefde Schiermonnikoog kan per jaar niet meer dan € 302.000 investeren. Daar bouw je niet eens een behoorlijke burgemeesterswoning voor, laat staan een nieuw schoolgebouw of een nieuwe aanlegsteiger. Daarbij accepteert het Rijk niet dat ter wille van dergelijke uitgaven incidenteel de belasting wordt verhoogd.

Gemeenten die per se onder de referentiewaarde willen blijven, zullen zich dus moeten beperken in hun investeringen. Daarbij is van belang dat investeringen zich lastig in de tijd laten plannen. De grote projecten van het Rijk zijn daar prima voorbeelden van. Schiermonnikoog moet misschien zorgen dat de betalingen voor de nieuwe

burgemeesterwoning over twee jaren verdeeld worden, maar dat kan lastig zijn wanneer de bouw door bezwaarprocedures wordt vertraagd. Almere zou wel eens gedwongen kunnen worden het tempo van het bouwrijpmaken te vertragen. In het algemeen zullen gemeenten om zeker te weten dat ze onder de referentiewaarde blijven een marge van minstens 50% moeten hanteren tussen de geplande investeringen en de referentiewaarde.

De TReM kan er dus toe leiden dat gemeenten investeringen uitstellen of afblazen, die ze anders wel gepleegd hadden. Afwegingen door gemeenten van nut en offer van die investeringen kunnen dan niet worden gerealiseerd, en elke econoom kan uitleggen dat dat tot welvaartsverlies leidt. Bovendien is uitstel of afzien van investeringen zolang de crisis nog niet over is, slecht voor de werkgelegenheid en voor de economische groei.

Wanneer gemeenten serieus bezorgd zijn onder de TReM te komen, zou er ook een markt kunnen ontstaan waarbij gemeenten met investeringsplannen EMU-ruimte kopen van gemeenten die die plannen niet hebben of in mindere mate. Vanuit de doelstelling van de regeling is daar niets op tegen. Er ontstaat dan van onderop iets dat lijkt op het stelsel van centrale financiering van investeringen door lagere overheden dat tussen 1965 en 1975 van kracht was. Daarbij mochten de gemeenten slechts een beperkt volumen aan investeringen financieren, en vond de verdeling van de investeringsruimte op rijksniveau plaats vond.<sup>6</sup>

Dat stelsel is indertijd ingevoerd om overspanning van de economie te voorkomen, en werd dan ook weer afgeschaft toen het kabinet Den Uyl juist de overheidsinvesteringen wilde bevorderen. Dat maakt introductie van zo'n stelsel middenin de grootste crisis sinds zeventig jaar des te eigenaardiger. Laat men daarom de TReM snel naar het museum brengen: niet het Spoorwagemuseum maar het museum voor zinloos beleid.

*Dit artikel is bijgewerkt tot en met 12 november 2009.*

#### Noot

- 1 TK 2009-2010: 32 123 IXB Nr. 4.
- 2 L. Haakman, 'Overheidsschuld overschrijdt 60 procentnorm', in CBS webmagazine 5 oktober 2009.
- 3 CBS PB09-067, 20 oktober 2009.
- 4 P. Veldhuis, 'Verslechtering arbeidsmarkt gaat langzaam', in NRC Handelsblad 21 oktober 2009.
- 5 N. Trappenburg, 'Zo slecht gaat het immers niet', in De Volkskrant 22 oktober 2009.
- 6 F. Boersma, *Promesse in drievoud*. Den Haag 1989: BNG, pp. 147, 150, 176-7.