



In afwachting van de grote klap

Eerst het goede nieuws. Volgens de Miljoenennota 2012 bedraagt de overheidsschuld eind 2012 65,3 procent van het BBP, terwijl een jaar geleden de prognose nog 67,1 procent was. Het is sindsdien dus veel beter gegaan dan gedacht. Goed nieuws is ook dat daardoor volgend jaar het overheidstekort nog slechts 2,9 procent BBP zal bedragen, onder de Europese norm, terwijl volgens de afspraken met de Europese Commissie we die norm pas in 2013 hoeven te halen. Maar dan het slechte nieuws. De verwachtingen voor 2012 zijn veel te optimistisch. Door de schulden crisis is er een nieuwe economische tornado op komst. Dat zal op enig moment tot nieuwe bezuinigingen moeten leiden. Het kabinet wil dat op korte termijn; mij lijkt het verstandiger om net als bij de vorige crisis pas te bezuinigen als de bui over is.

Paul Bordewijk Publicist en ex-wethouder Financiën Leiden (1980-1991)

Maar een economische crisis leidt hoe dan ook tot minder belastingopbrengsten, en dus tot de noodzaak extra te bezuinigen. En we bezuinigen al zo veel. Volgens de regeringspartijen is dat eigenlijk ook wel goed. We moeten naar een kleine, maar sterke overheid. Mensen moeten meer eigen verantwoordelijkheid dragen, ook al zijn ze zwakbegaafd of psychiatrisch patiënt. Want de staat is geen geluksmachine.

Wanneer het echter over concrete bezuinigingen gaat, hoor je ineens een ander verhaal. Dan is het afschaffen van het PGB voor grote groepen mensen geen bijdrage

aan de eigen verantwoordelijkheid, maar is men ertoe gedwongen omdat er niet genoeg geld voor is. En om dat allemaal te verhullen, schakelt men een sympathiek ogende mevrouw in, die demonstranten gerust probeert te stellen dat ze allemaal hun zorg houden, maar zich in de Tweede Kamer die uitspraak niet kan herinneren.

De economische crisis is ook niet de enige reden om te bezuinigen. Was dat het enige probleem, en had het economisch herstel gewoon doorgezet, dan zou het tekort ook zonder ingrijpende maatregelen voldoende zijn teruggelopen. Maar er is ook nog de vergrijzing, waardoor het CPB een

houdbaarheidstekort van 28 miljard euro heeft berekend, zij het op grond van dubieuze aannames.¹ En we zien – los daarvan – de zorgkosten steeds maar oplopen.

Het systeem van gereguleerde marktwerking waarvoor onder Balkenende II is gekozen werkt niet. Bij echte marktwerking streven aanbieders naar een zo groot mogelijke omzet, door nieuwe producten te ontwikkelen en daar reclame voor te maken. Tegelijkertijd beconcurreren ze elkaar met een scherpe prijsstelling. Daar staan de consumenten tegenover, die kritisch naar prijzen kijken, en afzien van consumptie wanneer ze zich dat niet kun-

Financiën

nen veroorloven of hun geld liever anders besteden. Zo ontstaat een evenwicht.

In de gezondheidszorg willen we echter niet dat mensen afzien van behandelingen omdat ze er het geld niet voor hebben. Dus zijn ze verplicht verzekerd. Daarbij zou de verzekeraar de rol van kritische consument over moeten nemen. Maar de verzekeraar moet wel betalen wanneer de behandeling noodzakelijk is. Hij kan proberen de goedkoopste aanbieder te zoeken, maar loopt dan al snel het risico dat teleurgestelde verzekerden een andere verzekeraar kiezen. Daarom faalt deze vorm van marktwerking. Verzekeraars proberen nu gezamenlijk afspraken te maken in welke ziekenhuizen hun klanten terecht kunnen, maar dat is kartelvorming. Dat mag niet van de NMa.

In reactie daarop worden steeds meer voorzieningen uit het verplichte pakket gehaald, maar desondanks stijgen de premies. Omdat de verzekering verplicht is, worden de premies tot de collectieve lasten gerekend. Bij de pensioenen volgt men die redenering niet. Wanneer de premies voor de ziektekostenverzekering niet tot de collectieve lasten gerekend zou worden, maar de pensioenpremies wel, hadden we een totaal ander debat.

De publieke sector

Al deze ontwikkelingen zetten de collectieve sector onder druk. Nu is de roep om een kleiner ambtenarenapparaat niet nieuw. Ook vorige kabinetten wilden dat. Maar het valt niet mee dat ook te realiseren. Bij de universiteiten werd al in de jaren '80 geklaagd dat voor wegbezuinigde wetenschappers ambtenaren in de plaats waren gekomen.²

Er is een voortdurende stroom van regelgeving. En die stroom rijst al meer en meer. We zien ook veel jojo-beleid. De wet WIJ, het kindje van staatssecretaris Aboutaleb, waarbij op papier werklozen beneden 27 jaar minder aanspraken op ondersteuning krijgen, wordt met ingang van 2013 alweer ingetrokken.

Veel overbodige regelgeving is het gevolg van scoringsdrang van politici. Die proberen vooral in de krant te komen met eigen initiatieven, terwijl manhaftig verzet tegen dwaze regeringsvoorstellen veel minder oplevert. De media spelen daarbij ook een

rol. Wanneer aan de Koninklijke Universiteit Brabant (KUB) een geflipte professor zijn eigen enquêteformulieren invult, wordt er meteen om meer controle geroepen.

Het is dan ook goed dat dit kabinet het aantal politici wil reduceren, en zelf al minder ministers en staatssecretarissen telt dan vorige kabinetten. Toch zie je evengoed voorbeelden van overbodige regelgeving: de animal cops, het boerka-verbod. Om onduidelijke redenen zit er naast de minister van Sociale Zaken nog steeds een staatssecretaris die oekazes over de bijstandverlening uitvaardigt, terwijl we hadden afgesproken dat de gemeenten daarover gingen. Die worden door hun financiële aansprakelijkheid voldoende geprikkeld tot een restrictief beleid.

Nu meer dan de helft van de werklozen geen uitkering heeft,³ zou de staatssecretaris zich af kunnen vragen in hoeverre daar mensen bij zitten die wel een uitkering zouden moeten krijgen maar zijn afgewezen omdat de gemeenten liever metrolijnen aanleggen. Maar daar scoor je als VVD-politicus niet mee.

Er is ook een ander probleem. Hoewel veel ambtenaren bij de overheid druk zijn met overbodige regelgeving om hun bewindspersoon te laten scoren in van die voorlichtingsblaadjes die ze alleen op het ministerie zelf lezen, gaat er ook veel fout omdat er te weinig deskundige ambtenaren zijn. Onlangs presenteerde Wytze van der Woude in Groningen een proefschrift waarin hij liet zien dat de hele regelgeving rond de gemeentebegroting juridisch een soepzooitje is (de term is van mij).

Automatisering bij de overheid is een drama, zoals het falen van DigiD. Soms is het ook een klucht, zoals het te vroeg bekend worden van de Miljoenennota. Het ABP is niet in staat er bij de inhouding van loonbelasting op mijn pensioen rekening mee te houden dat ik ook AOW krijg. En bij mijn vrouw ook niet!

Ondanks de gigantische investeringen lukte het niet om de Betuwelijn en de HSL-zuid tijdig in gebruik te nemen. Er is onvoldoende politiecapaciteit om achter elk misdrijf aan te gaan. En als het tot een veroordeling komt, is het nog maar de

vraag of de veroordeelde wordt ingerekend om zijn straf uit te zitten.

Er zijn te veel ambtenaren om dingen te verzinnen en te weinig om te zorgen dat ze ook goed worden uitgevoerd. Ik vrees dat vanwege de politieke scoringsdrift het eerste zal blijven en dat de kleinere overheid er dus een wordt die nog slechter in staat is dat alles tot uitvoering te brengen.

Bestuurlijke reorganisatie

Ook een eenvoudiger structuur van het binnenlands bestuur zou tot besparingen moeten leiden. Dat probeert het kabinet ook, maar daarbij trekt men wel aan het verkeerde touw. Ooit bestond het vak bestuursgeografie, waarbij werd nagedacht hoe bestuurslagen zich tot elkaar moeten verhouden. Een belangrijke conclusie was dat er tussen bestuurslagen voldoende schaalverschil moet zijn. Dat geldt niet alleen voor het openbaar bestuur. De crisis binnen de FNV komt ook doordat de federatie te weinig in grootte verschilt met de twee grootste bonden, en die weer te veel met de overige.

De grootste gemeenten zijn groter dan de kleinste provincies. Dat is op zichzelf al de oorzaak van voortdurende competentieverschillen tussen die twee bestuurslagen. Daarbij is de bestuurlijke afstand tussen Rijk en provincies kleiner dan die tussen de meeste provincies en de inliggende gemeenten. En binnen bestuurslagen, vooral de gemeentelijke, zien we grote schaalverschillen. In de grootstedelijke gebieden ontbreekt een rechtstreeks gekozen bestuur op het niveau waar beslist moet worden over gezamenlijke belangen. Daarom is de hulpconstructie van de stadsregio's gekozen.

Als het kabinet zijn zin krijgt, wordt het alleen maar erger, want het kabinet haalt de verkeerde bestuurslagen weg. Je krijgt een efficiënt systeem met drie bestuurslagen die elk op hun eigen schaalniveau functioneren, als je in de grootstedelijke gebieden de taken van de provincies en de gemeentebesturen over laat gaan op rechtstreeks gekozen grootstedelijke besturen. Dat durft het kabinet niet omdat het teveel lijkt op de stadsprovincies die in 1995 bij de referenda zijn afgeserveerd.

In plaats daarvan wil men een Randstadprovincie, die nog veel dichter op het Rijk

Financiën

zit en verder van de gemeenten afstaat dan de huidige provincies. De stadsdelen in Amsterdam en Rotterdam, die nu juist de schaal hebben van fikse gemeenten, en daarom het meest geschikt zijn voor uitvoering van de meest gemeentelijke taken, worden opgeheven. Je hebt dan wel minder bestuurders, maar om het geheel te laten functioneren zullen er meer ambtenaren bij moeten dan je aan politici uitspaart. Daarom heeft de instelling van de stadsdelen in Amsterdam juist tot besparingen geleid.⁴

Ik ben benieuwd hoe de opheffing financieel gaat uitpakken. Het zou mij niet verbazen wanneer de bezuiniging op politici door het Rijk wordt ingeboekt, terwijl de extra ambtenaren die noodzakelijk worden voor rekening van de steden zelf komen.

De gemeentefinanciën

Ook de gemeenten hebben onder de crisis en de bezuinigingen te lijden. Met ingang van volgend jaar wordt de koppeling tussen de groei van de relevante rijksuitgaven en de stortingen in gemeente- en provinciefonds hersteld (trap op trap af). Nieuw is dat er een aparte bijlage bij de Miljoenennota is opgenomen, waarin de ontwikkeling van de relevante rijksuitgaven wordt beschreven (bijlage 9).

De rente-uitgaven van het Rijk tellen voortaan niet meer mee. Die stijgen als de staatsschuld stijgt, en dan spaart het Rijk op deze manier geld uit. Bij de introductie van de koppeling telden de rente-uitgaven van het Rijk ook niet mee. In 2002 is dat veranderd, omdat de rente-uitgaven toen daalden en het dus voordelig voor het Rijk werd ze wel mee te tellen. Helaas voor het Rijk: een paar jaar later gingen de rente-uitgaven weer omhoog, zodat de gemeenten daar toen van profiteerden. Nu wordt dat opnieuw gecorrigeerd. Het opportunisme regeert.

Anders dan je zou verwachten, stijgen de netto gecorrigeerde uitgaven nog aanzienlijk, van 92 miljard euro in 2011 naar 95 miljard euro in 2015. Dat leidt tot een cumulatief accres voor de gemeenten van 3,3 procent in vier jaar. Helaas is daar de verwachte prijsstijging al bij inbegrepen. Gecorrigeerd voor de inflatie komt het cumulatieve accres volgens de september-circulaire uit op -4,2 procent. Dat betekent voor het totaal van de gemeenten een

reële bezuinigingsopgave van 1 procent per jaar. Dat moet te doen zijn, zeker als we ons realiseren dat gemeenten ook profiteren van de lage rentestand. Ook bij gemeenten wordt er veel overbodig beleid gemaakt.

De gemeentelijke financiën worden veel meer bedreigd door de indirecte gevolgen van de crisis. Er wordt veel minder gebouwd en daardoor worden er grote verliezen geleden op grondexploitaties. De werkloosheid loopt op en dus moeten er meer bijstandsuitkeringen worden verstrekt, zonder dat elke gemeente daar voldoende geld voor krijgt. Daar komt dan bij dat als het zo uitkomt het Rijk een eindeloos vertrouwen heeft in de efficiency van de gemeenten, zodat er bij de overheveling van taken in de sociale sector flink bezuinigd wordt. En dan hebben sommige gemeenten, zoals Amsterdam, ook nog last van onverantwoorde investeringsbeslissingen in het verleden.

Opmerkelijk is dat volgens bijlage 3 bij de Miljoenennota de bijdrage van de lagere overheden aan het EMU-saldo gaat verminderen van 4,4 miljard euro dit jaar (0,73 procent BBP) naar 1,7 miljard euro (0,26 procent BBP) in 2015. Dat saldo is de laatste jaren aanzienlijk opgelopen; in 2008 bedroeg het nog 0,44 procent BBP. Het heeft daarmee ook de limiet van 0,5 procent BBP overschreden die het vorige kabinet had willen stellen met de wet TRem die er nooit gekomen is.⁵

Nu wordt het EMU-saldo van de lagere overheden beïnvloed door de conjunctuur. Gaat het goed, dan is er ruimte voor nieuwe investeringen, waardoor het EMU-tekort stijgt. Dat werkt later door naar volgende jaren, want de feitelijke investering vraagt een hoop voorbereidingen. Gaat het slecht, dan zullen gemeenten juist minder investeren. In de volgend jaren betekent dat een lager tekort. Zo bezien is de stijging van het EMU-tekort tot en met dit jaar en een daarop volgende vermindering dus goed te verklaren.

Eigenaardig is echter dat de afname van het tekort volgens tabel 5.3 op pagina 21 van bijlage 3 niet het gevolg is van dalende uitgaven, maar van stijgende inkomsten. Van 2014 op 2015 zou het Rijk 1,4 miljard euro meer aan de gemeenten gaan betalen, terwijl de uitgaven slechts met 0,6 miljard

euro stijgen. In het kader van welke regeling dat is, staat er niet bij. Het gaat in ieder geval niet om gemeente- en provinciefonds. Helaas leert de ervaring dat wie over dit soort dingen de afdeling Voorlichting van het ministerie belt, getrakteerd wordt op onsamenhangend gebrabbel. De toename van het aantal voorlichters heeft de voorlichting er niet beter op gemaakt.

Ten slotte nog iets over de begrotingsvoorschriften. Bij het Rijk gaat 'Verstandig Begroten' het VBTB vervangen. Het betekent minder outcome-getallen en gedetailleerdere informatie over de bestedingen. Wordt het nu ook geen tijd dat het BBV op de helling gaat?

Noten

- 1 P. Bordewijk, 'Worden we armer als we rijker worden?', in *Sociaal bestek* jg.73 nr. 7/8, juli/augustus 2011: 32-35.
- 2 W. Vermeer, 'Allemaal voor niets', in *Hollands Maandblad* jg. 29 nr. 479, oktober 1987: 7-12.
- 3 CBS/UWV, *Maandelijks cijfers over de werkloze en niet-werkende werkzoekenden* van het CBS, 17 maart 2011, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A46C826F-56CE-42AC-B435-454B9C9B814E/0/2011cbsuwvwerkloosheidscijfers.pdf>.
- 4 Nieman, O. en H. Moor, (1991), Vandaag geen BGD. Kritische momenten tijdens tien jaar reorganisatie en binnengemeentelijke decentralisatie. In H.S.K. Boerboom, G. Eggink, I. van Heusden, W. Nieuwenhuis en W. Wessels (red.), *Amsterdam te groot en te klein. Stadsdelen, stad en regio*. Stadsuitgeverij Amsterdam: 52-68.
- 5 P. Bordewijk, 'Pas op voor de TRem', in *B&G* jg. 36 nr. 11, november 2009: 20-24.