

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 44, 2012, nr. 1

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	1
2	Het nationale spaaroverschot van Nederland <i>J.H.M. Donders</i>	2
3	Prijs en kwaliteit van collectief gefinancierde dienst. Een persoonlijke bespiegeling <i>C. A. de Kam</i>	15
4	Orderingskeuze bij concessie hoofdrailnet nodig <i>M.D.L. Veraart</i>	29
5	De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld <i>M.A. Allers</i>	38
6	Financiële verhouding tussen waterschappen en rijk <i>C. Hoebe</i>	58

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitputtend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Leen Hoffman, eindredacteur

Nederland heeft al enkele jaren een fors spaaroverschot en dus een fors overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Nederland doet het dus economische goed. Maar is die conclusie wel correct? De Europese schulden crisis heeft duidelijk gemaakt dat een langdurig groot tekort op de lopende rekening van een EU-lidstaat voor zowel de lidstaat zelf als de andere lidstaten negatieve effecten kan hebben. Daarom gaat de Europese Commissie de lopende rekening van de betalingsbalansen, als onderdeel van haar macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, monitoren. In zijn artikel analyseert *Donders*, directeur van de Wim Drees Stichting, deze problematiek. Hij komt tot de conclusie dat vermindering van het spaaroverschot geen gunstig effect zal hebben, noch op de Nederlandse economie, noch op die van de EU-lidstaten. De Ecofin-raad heeft dan ook besloten dat overschotten op de lopende rekening niet tot sancties zullen leiden. Een dergelijke conclusie is niet onbelangrijk nu extra bezuinigingen dreigen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.

Van even groot belang daarvoor is het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, *Waar voor ons belastinggeld? De Kam* geeft in dit nummer van TvOF een samenvatting en plaatst er enkele kanttekeningen en nuances bij. De belangrijkste conclusie blijft ondubbelzinnig overeind: maatschappelijke problemen worden niet per definitie effectiever aangepakt door meer budget ter beschikking te stellen en door een grotere inzet van personeel.

Veraart bespreekt in zijn artikel de noodzakelijke ordening van het Nederlandse hoofd railnet. Hij concludeert dat door inrichting en intensief gebruik van de infrastructuur van het spoor de voordelen van het monopolie groter zijn dan die van het invoeren van meer concurrentieprikkels waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu heeft gekozen. Hij pleit voor een zorgvuldige afweging en wijst op het gevaar dat het rijk bij meer concurrentie op het spoor in de toekomst zal worden geconfronteerd met onverwachte en ongewenste effecten.

De laatste twee artikelen gaan over de lagere overheden. *Allers* toont in de bewerking van zijn oratie aan de Rijksuniversiteit Groningen aan dat de financiering van gemeenten nodeloos ingewikkeld is. Gemeenten krijgen hun middelen van het rijk via 91 verschillende soorten van uitkeringen met hun eigen verschillende criteria. Echter, het totaal van de uitkeringen wordt nauwelijks anders over gemeenten verdeeld dan de belangrijkste uitkering, de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het drastisch reduceren van het aantal uitkeringen zal dan ook tot weinig problemen leiden.

De financiering van de Waterschappen is eveneens ingewikkeld. *Hoeben* schrijft over de bekostiging van het waterbeheer zoals dat geregeld is in het Bestuursakkoord Water. Wie moet financieel de lasten dragen van de verbetering van de primaire waterkeringen? *Hoeben* concludeert dat, nu ook de waterschappen daaraan zullen gaan meebetalen, het minder vanzelfsprekend is nog langer het profijtbeginsel als uitgangspunt bij de bekostiging te hanteren. Een vereveningsfonds zou de groter wordende kostenverschillen tussen waterschappen kunnen verkleinen.

Het nationale spaaroverschot van Nederland

J.H.M. Donders*

Samenvatting

Nederland heeft al geruime tijd een groot nationaal spaaroverschot. Naar aanleiding van een nieuwe Brusselse procedure die bedoeld is om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden van EU-lidstaten zo veel mogelijk te voorkomen, is de vraag gerezen of er omstandigheden denkbaar zijn waarin een dergelijk overschot als zo'n onevenwichtigheid valt te beschouwen. In deze bijdrage wordt betoogd dat dit niet het geval is.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, nationaal spaaroverschot, schulden crisis.

1 Inleiding

Nederland heeft al decennialang een nationaal spaaroverschot; de nationale besparingen overtreffen sinds 1980 onafgebroken de binnenlandse investeringen. Het nationale spaaroverschot is per definitie gelijk aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit laatste overschot gaat vergezeld van een netto-uitstroom van kapitaal naar het buitenland; de besparingen die niet voor financiering van binnenlandse investeringen worden gebruikt komen op deze wijze beschikbaar voor investeringen en beleggingen in het buitenland.

De Europese schulden crisis heeft duidelijk gemaakt dat een langdurig groot tekort op de lopende rekening van een EU-lidstaat voor zowel de lidstaat zelf als de andere lidstaten grote negatieve effecten kan hebben. De Europese Commissie gaat daarom in samenwerking met de Raad (van de Europese Unie) in het kader van een nieuwe Brusselse procedure het saldo op de lopende rekening van de EU-lidstaten monitoren. Wanneer het tekort op de lopende rekening van een lidstaat boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt, kan de Raad – op aanbeveling van de Commissie – deze lidstaat corrigerende maatregelen aanbevelen, indien dit tekort als een schadelijke macro-economische onevenwichtigheid valt te kwalificeren. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer een diepte-analyse duidelijk maakt dat het geconstateerde tekort niet alleen voor de lidstaat zelf, maar ook voor de overige lidstaten nadelige effecten meebrengt.

De bedoelde macro-economische-onevenwichtighedenprocedure heeft een discussie op gang gebracht over de vraag of ook een groot overschot op de lopende rekening onder omstandigheden het karakter van een schadelijke macro-economische onevenwichtigheid kan hebben. Voor Nederland is deze discussie niet zonder betekenis, want ons land heeft – zoals gezegd – al langdurig een overschot op de lopende rekening. Dit overschot is bovendien niet onaanzienlijk: het bedroeg in de periode 2000–2011 gemiddeld 6,4 procent van het bbp. Hierin komt waarschijnlijk niet snel verandering; het CPB (2011) verwacht voor 2011 en 2012 een overschot op de lopende rekening van gemiddeld 6,0 procent van het bbp. In deze bijdrage staat de vraag centraal of er omstandigheden denkbaar zijn waarin een aanzienlijk nationaal spaaroverschot als ongewenst valt te beschouwen.

Onderdeel 2 is om te beginnen gewijd aan de macro-economische-onevenwichtighedenprocedure en de achtergronden daarvan. Onderdeel 3 blikt terug op de jaren zestig en

zeventig van de vorige eeuw, toen bij de vormgeving van het begrotingsbeleid rekening werd gehouden met het effect daarvan op het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. In onderdeel 4 wordt het nationale spaaroverschot van Nederland ontleed. Het blijkt dat dit overschot in het recente verleden het resultaat was van een aanzienlijk spaaroverschot van bedrijven. Onderdeel 5 bespreekt ten slotte welke gevolgen verwacht mogen worden van beperking van het nationale spaaroverschot. Daarbij worden verschillende manieren onderscheiden waarop dit overschot valt te verkleinen. Deze analyse is behulpzaam bij het beantwoorden van de vraag of ons huidige nationale spaaroverschot als ongewenst valt te beschouwen.

2 De macro-economische-onevenwichtighedenprocedure

Tot de traditionele doelstellingen van het economische beleid hoort evenwicht op de betalingsbalans. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw was het streven vanwege deze doelstelling in ons land gericht op een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans ter grootte van de kapitaalhelp aan ontwikkelingslanden. Bij zo'n overschot op de lopende rekening kon Nederland zijn kapitaalhelp namelijk financieren met het geld dat in het lopende verkeer was verdiend en hoefden voor die hulp geen leningen in het buitenland te worden afgesloten. De betalingsbalansdoelstelling is daarna uit de beschouwingen over het economische beleid verdwenen. Dat hing om te beginnen samen met het ontstaan van een moderne kapitaalmarkt die landen met een tekort op de lopende rekening in staat stelt om buitenlands kapitaal aan te trekken en landen met een overschot om besparingen die geen emploi in eigen land vinden in het buitenland te beleggen of te investeren. De komst van de Economische en Monetaire Unie (EMU) heeft de belangstelling van de landen van de eurozone voor het saldo op de lopende rekening nog verder verminderd. Het saldo op de lopende rekening van een lidstaat van een muntunie hoeft immers niet onmiddellijk repercussies te hebben voor het gemeenschappelijke monetaire beleid en/of de koers van de gemeenschappelijke munt, terwijl de eurolanden in het tijdperk vóór de euro wel degelijk rekening moesten houden met de gevolgen die dit saldo kon hebben voor het monetaire beleid en/of de koers van de nationale munt.

De schulden crisis in Europa heeft duidelijk gemaakt dat een aanhoudend groot tekort op de lopende rekening van een lidstaat van de muntunie het land in kwestie echter wel degelijk een probleem kan opleveren, ook als de lopende rekening van de hele muntunie dichtbij evenwicht blijft. Voor beleggers en investeerders blijkt een aanhoudend fors tekort op de lopende rekening van een lidstaat van de eurozone namelijk nog steeds een reden te kunnen zijn om met wantrouwen naar dat land te kijken. Zo'n tekort kan – zo leert de ervaring – tot een hogere rente leiden op leningen aan zowel de overheid als bedrijven uit dat land.

¹ Europa verschilt in dit opzicht wezenlijk van de Verenigde Staten, waar voor individuele staten niet eens statistieken voor de lopende rekening beschikbaar zijn.

De Europese schulden crisis heeft aangetoond dat het economische beleid van individuele EU-lidstaten grote negatieve gevolgen kan hebben voor de andere lidstaten. Er komt daarom een nieuwe 'Brusselse' procedure die het mogelijk moet maken om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden tijdig op het spoor te komen, zodat de Raad – op aanbeveling van de Commissie – de desbetreffende lidstaten corrigerende

¹ Zie Giavazzi en Spavanta (2010).

maatregelen kan aanbevelen.² De Raad kan dat doen, wanneer één van de gekozen indicatoren voor het bestaan van macro-economische onevenwichtigheden een bepaalde drempelwaarde overstijgt en een diepte-analyse bovendien duidelijk maakt dat deze overschrijding op een macro-economische onevenwichtigheid wijst die niet alleen voor de lidstaat zelf ongunstige gevolgen kan hebben, maar – via *spillover*-effecten – ook voor de overige lidstaten.

De Commissie gaat in het kader van de macro-economische-onevenwichtigheden-procedure onder andere het saldo op de lopende rekening van de EU-lidstaten monitoren. Als het tekort op de lopende rekening van een lidstaat een bepaalde drempelwaarde overschrijdt, is niet automatisch sprake van een macro-economische onevenwichtigheid die aanleiding kan vormen om de lidstaat in kwestie corrigerende maatregelen aan te bevelen. Een (groot) tekort op de lopende rekening van een EU-lidstaat is immers niet noodzakelijkerwijs schadelijk voor deze lidstaat zelf en voor de andere lidstaten.

De vraag rijst waarom bij de start van de EMU geen afspraken zijn gemaakt over het toelaatbare tekort op de lopende rekening van individuele EU-lidstaten. De verklaring is dat beleidsmakers geen rekening hielden met de mogelijkheid dat een tekort op de lopende rekening van een lidstaat tot problemen zou leiden. In de wetenschappelijke literatuur werd ervan uitgegaan dat in de eurozone kapitaalstromen op gang zouden komen van de relatief rijke naar de relatief arme lidstaten, die de laatstgenoemde landen in staat zouden stellen om hun welvaartsachterstand op de eerstgenoemde landen te verkleinen. Men rekende er namelijk op dat de relatief arme landen het buitenlandse kapitaal zouden gebruiken om hun economie te moderniseren. Deze landen zouden dankzij die modernisering na verloop van tijd exportoverschotten kunnen realiseren, die hen niet alleen in staat zouden stellen om de rente over de opgenomen leningen te voldoen, maar ook om deze leningen terug te betalen.

De problemen waarin een aantal eurolanden is terechtgekomen vallen te verklaren uit de omstandigheid dat afgesloten leningen werden gebruikt voor de financiering van uitgaven die geen uitzicht bieden op verbetering van het saldo op de handelsbalans. Hierbij wordt niet alleen gedoeld op uitgaven van consumptieve aard (waarvan – zoals in het geval van Griekenland – sprake kan zijn als het buitenlandse kapitaal wordt gebruikt voor de financiering van het overheidstekort), maar ook op investeringen in onroerend goed. De vruchten van zulke investeringen kunnen weliswaar – anders dan die van consumptieve uitgaven – over een lange reeks van jaren worden geplukt, maar investeringen in onroerend goed dragen niet of nauwelijks bij aan het vermogen van een land om een exportoverschot te realiseren. De kapitaalstromen naar Ierland en Spanje droegen in die landen juist bij aan het ontstaan van een zeepbel op de markt voor onroerend goed, en waren daarmee mede verantwoordelijk voor het (onvermijdelijke) uiteenspatten van die zeepbel, en dus voor de problemen waarin banken en overheden vervolgens belandden.

Terugkijkend moet worden geconstateerd dat juist het aanvankelijke succes van de euro eraan heeft bijgedragen dat de bedoelde schadelijke kapitaalstromen op gang kwamen. De lage rente waarvoor de muntunie in de perifere landen van de eurozone zorgde, verzwakte de budgettaire discipline van de overheden in kwestie en vergemakkelijkte de financiering van investeringen in onroerend goed.

² Zie voor deze procedure Tweede Kamer (2011–2012).

Als oorzaak van de schulden crisis wordt vaak de gebrekkige naleving van het Pact voor Stabiliteit en Groei beschouwd. Het ontbreken van Europees toezicht op het bankwezen heeft bij het ontstaan van deze crisis echter ten minste een even belangrijke rol gespeeld. Terwijl de integratie van de financiële markten door de komst van de muntunie bijzonder ver voortschreed, bleef er sprake van nationaal toezicht op de financiële instellingen. Volgens Schoenmaker (2010) is dat vragen om moeilijkheden. Teulings *et al.* (2011) onderschrijven deze opvatting in hun studie over de Europese schulden crisis. Zij wijzen erop dat de problemen waarin de Griekse overheid terecht is gekomen het Griekse bankwezen aan de rand van de afgrond hebben gebracht. Dit betekent dat de Griekse tragedie mede is veroorzaakt door een gebrekkig toezicht op het bankwezen. Goed toezicht had moeten voorkomen dat het lokale bankwezen zoveel geld aan de lokale overheid had uitgeleend. In Ierland en Spanje maakte slecht toezicht op het bankwezen het mogelijk dat het lokale bankwezen te veel in onroerend goed investeerde. Gegeven de ver voortgeschreden integratie van de financiële markten in Europa pakken de problemen van de banken in de perifere eurolanden bijzonder ongunstig uit voor de banken in de overige EU-lidstaten. De lokale toezichthouders hielden bij het uitvoeren van hun toezichtstaak met de gevolgen voor banken in de andere lidstaten echter geen rekening. Dat viel ook niet te verwachten; juist daarom bestaat behoefte aan Europees toezicht op het bankwezen.³

Het voorafgaande neemt niet weg dat financiële instellingen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Banken die aangemoedigd door een relatief hoge rente geld lenen aan overheden die zich veel te diep in de schulden steken of verblind door een hoog rendement bijdragen aan een overinvestering in onroerend goed, moeten ook zelf op de blaren zitten, als we zulk gedrag in de toekomst willen ontmoedigen. Het vangnet dat de overheid heeft gespannen voor banken die *too big to fail* zijn, werkt in dit verband verkeerd. Hogere kapitaaleisen moeten ervoor zorgen dat een groter deel van het neerwaartse risico door het eigen vermogen wordt opgevangen, zodat banken de kwaliteit van hun investeringen beter in de gaten gaan houden. De toezichthouder moet bovendien sneller optreden wanneer een bank in zwaar weer belandt. Als te lang wordt 'voortgemodderd' kan een onnodig groot deel van verliezen op het bord van de belastingbetaler terechtkomen. Wanneer de verstrekkers van zowel het eigen als het vreemde vermogen van een bank weten dat de toezichthouder bij een verslechtering van de balans van de bank niet lijdzaam afwacht en dat zij in dat geval op hun investering kunnen verliezen, gaan zij de risico's die de bank loopt waarschijnlijk beter in de gaten houden.

3 Un peu d'histoire

Na de Tweede Wereldoorlog was het keynesiaanse denken decennialang dominant. Economen gingen er in die tijd van uit dat de economie op een poreuze fietsband lijkt, die voortdurend moet worden opgepompt om veel ongerief te voorkomen. Bij afwezigheid van overheidsoptreden dreigden volgens de keynesiaanse theorie op zowel korte als (middel)lange termijn onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt en de goederenmarkt, in de vorm van werkloosheid en overcapaciteit. Volgens deze theorie

³ Volgens De Ridder (2011) droeg een snelle groei van de geldhoeveelheid in de eurozone bij aan risicovoller gedrag van financiële instellingen. Deze groei was mogelijk doordat de Europese Centrale Bank als doel heeft om de prijsstijging van de gezinsconsumptie binnen de perken te houden en geen aandacht schenkt aan de prijsontwikkeling van financiële activa.

kon een tekortschietende effectieve vraag niet alleen leiden tot een tijdelijk conjunctureel dal, maar ook tot een nationaal inkomen dat gemiddeld over de conjunctuurencyclus lager is dan het potentiële niveau, dat is het niveau waarbij zowel het werkloosheidspercentage als de bezettingsgraad van de productiecapaciteit gelijk is aan de evenwichtswaarde.

Het structurele begrotingsbeleid, dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in ons land werd gevoerd, was op deze visie gebaseerd. Met dit beleid werd getracht een dempende invloed op de conjunctuurgolf uit te oefenen door mee- en tegenvallers met betrekking tot de economische groei door te laten werken in het begrotingstekort. De overheid diende er bovendien voor te zorgen dat de effectieve vraag niet gemiddeld over de conjunctuurencyclus lager was dan het potentiële nationale inkomen. Zij kon dat voor elkaar krijgen via een voldoende groot structureel spaartekort. Dit tekort is gelijk aan het verschil tussen de investeringen en de besparingen van de overheid bij een nationaal inkomen dat gelijk is aan het potentiële niveau daarvan. Als we de complicatie die voortvloeide uit het bestaan van kapitaalhelp aan ontwikkelingslanden nog even buiten beschouwing laten, dan moest het structurele spaartekort van de overheid gelijk zijn aan het structurele spaaroverschot van de particuliere sector.⁴ Indien de particuliere sector bij evenwicht op de goederen- en de arbeidsmarkt meer besparingen genereerde dan vereist was voor de financiering van de particuliere investeringen, dan dreigde dit spaaroverschot volgens de keynesiaanse theorie namelijk te verdwijnen via een neerwaartse aanpassing van het nationale inkomen. De zaak was nog iets gecompliceerder vanwege de kapitaalhelp aan ontwikkelingslanden. Die kapitaalhelp maakte namelijk een dienovereenkomstig overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans nodig, om daarmee evenwicht op de totale betalingsbalans mogelijk te maken. Er bestond daarom behoefte aan een structureel nationaal spaaroverschot ter grootte van de kapitaalhelp aan ontwikkelingslanden. Het structurele spaartekort van de overheid moest om die reden gelijk zijn aan het structurele spaaroverschot van de particuliere sector na aftrek van de kapitaalhelp aan ontwikkelingslanden. De overheid zou met deze beleidslijn kunnen bereiken dat – gemiddeld over de conjunctuurencyclus – sprake zou zijn van evenwicht op de arbeidsmarkt en de goederenmarkt en van extern evenwicht.

Ook bij het huidige trendmatige begrotingsbeleid is het streven gericht op stabilisatie van de conjunctuurgolf. Er zijn echter twee belangrijke verschillen tussen het hedendaagse begrotingsbeleid en het indertijd gevoerde structurele begrotingsbeleid. Het wordt op dit moment in de eerste plaats niet langer noodzakelijk geacht dat de overheid met een structureel spaartekort voorkomt dat er – gemiddeld over de conjunctuurgolf – van onderbesteding sprake is. De meeste economen gaan er nu van uit dat de economie min of meer 'vanzelf' tendeert naar een situatie waarbij zowel de arbeidsmarkt als de goederenmarkt in evenwicht is. Het wordt in de tweede plaats evenmin noodzakelijk gevonden dat de overheid met haar begrotingsbeleid een bepaald saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans mogelijk maakt.

⁴ Ten tijde van het structurele begrotingsbeleid werden de decentrale overheden en de sociale fondsen tot de particuliere sector gerekend. De sector overheid had dus betrekking op het Rijk. Uit het gewenste structurele spaartekort van het Rijk werd het gewenste structurele financieringstekort (= spaartekort plus de netto verschaft kredieten en vermogensoverdrachten) afgeleid.

Een en ander betekent dat het structurele begrotingstekort op andere overwegingen kan worden gebaseerd dan tijdje van het structurele begrotingsbeleid. Het streven van de Nederlandse overheid is op dit moment, zoals bekend, gericht op verbetering van het structurele begrotingssaldo teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Vooral om deze reden bevat het regeerakkoord van het kabinet-Rutte een pakket aan tekortverbeterende maatregelen dat tijdens de kabinetsperiode oploopt tot een bedrag van 18 miljard euro in 2015. Het tijdig treffen van maatregelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren wordt wenselijk geacht omdat uitstel van zulke maatregelen de generaties benadeelt die in de toekomst in ons land leven. Maatregelen zijn namelijk vroeg of laat onvermijdelijk, en bij uitstel wordt als het ware een onbetaalde rekening doorgeschoven naar de mensen die te zijner tijd hier leven. Daarbij geldt dat in de toekomst ingrijpender maatregelen nodig zijn dan de ingrepen waarmee nu nog kan worden volstaan, doordat ondertussen als het ware de rekening is opgelopen.

4 Het spaaroverschot ontleed

De nationale besparingen zijn gelijk aan het beschikbare nationale inkomen verminderd met de consumptieve bestedingen van de bedrijven, de gezinnen en de overheid. Wanneer van de nationale besparingen de binnenlandse investeringen van dezelfde drie sectoren worden afgetrokken, wordt het nationale spaaroverschot verkregen. Dit spaaroverschot is per definitie gelijk aan het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, dat op zijn beurt gelijk is aan de som van het saldo op de handelsbalans, de per saldo in het buitenland verdiende primaire inkomens en de per saldo uit het buitenland ontvangen inkomensoverdrachten. Als een economie over een nationaal spaaroverschot beschikt, dan staat daar – wil de betalingsbalans in evenwicht zijn – een dienovereenkomstig tekort op de kapitaalrekening tegenover. Een overschot dat een land in het lopende verkeer boekt gaat dus gepaard met een even grote netto-uitstroom van kapitaal naar het buitenland.

Tabel 1 toont het nationale spaaroverschot van Nederland in de periode 2005–2010. De tabel laat zien dat het omvangrijke nationale spaaroverschot in het recente verleden het resultaat was van een aanzienlijk spaaroverschot van bedrijven. Dit spaaroverschot is vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw geleidelijk aan sterk toegenomen, doordat de bedrijfsbesparingen sterker stegen dan de binnenlandse investeringen van bedrijven. De investeringen van Nederlandse bedrijven in het buitenland namen sinds het begin van de jaren negentig juist relatief snel toe, wat waarschijnlijk valt te verklaren uit de internationalisering van het bedrijfsleven.⁵ De mogelijkheden voor buitenlandse investeringen zijn in deze periode steeds groter geworden, als gevolg van technologische ontwikkelingen (zoals in de ICT), de liberalisatie van het kapitaalverkeer in de EU in 1990 en het verdwijnen van wisselkoersrisico door de komst van de euro in 1999.

De gezinnen droegen, behalve in het crisisjaar 2009, niet bij aan het nationale spaaroverschot. Dit is wellicht verrassend, want de verplichte pensioenbesparingen van gezinnen zijn in ons land in internationaal perspectief omvangrijk. De vrije gezinsbesparingen zijn echter aan de lage kant, waarvoor vooral de fiscale behandeling van de eigen woning verantwoordelijk is. De fiscale subsidies voor het eigenwoningbezit

⁵ De Nederlandsche Bank (2011).

ontmoedigen immers het aflossen van hypothecaire leningen. Bij Tabel 1 past als kanttekening dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de zelfstandigen zonder personeel tot de sector gezinnen rekent. Wanneer deze zelfstandigen tot de sector bedrijven zouden worden gerekend, is van een (beperkt) spaaroverschot van gezinnen sprake.

De overheid leverde aan het nationale spaaroverschot in de jaren 2006–2008 wel een bijdrage, maar doet dat vanaf 2009 niet meer vanwege de verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van de kredietcrisis en de daarop volgende economische neergang.

Tabel 1 laat tevens de samenstellende delen van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zien. Dit overschot is het resultaat van een overschot op de handelsbalans; de totale export van goederen en diensten overtrof in de hele beschouwde periode de totale import van goederen en diensten aanzienlijk. Het saldo van de primaire inkomens leverde langdurig een bijdrage aan het overschot op de lopende rekening, maar dat was in de jaren 2008–2010 niet het geval; dit valt te verklaren uit een sterke stijging van betaalde lonen aan werknemers uit andere EU-landen (waaronder Polen) en een forse afname van de ontvangen winsten uit het buitenland. Het saldo van de secundaire inkomens is voor Nederland al decennia negatief; deze post bestaat vooral uit de afdrachten van de overheid aan de Europese Unie en de inkomensoverdrachten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

Tabel 1 Het nationale spaaroverschot van Nederland (in procenten van het bbp).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nationaal spaaroverschot	7,5	9,0	8,4	4,7	2,9	5,1
Spaaroverschot bedrijven	8,0	9,5	8,9	4,7	6,6	9,3
Spaaroverschot gezinnen	-0,1	-0,7	-0,5	-0,7	0,8	0,0
Spaaroverschot overheid	-0,5	0,2	0,1	0,7	-4,5	-4,2
Saldo handelsbalans	8,5	7,7	8,2	8,3	6,8	7,5
Saldo primaire inkomens	0,5	2,7	1,7	-2,1	-2,5	-0,8
Saldo secundaire inkomens	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4	-1,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

Er zijn inmiddels drempelwaarden voor het saldo op de lopende rekening vastgesteld.⁶ Voor tekortlanden bedraagt de bovengrens voor het gemiddelde tekort op de lopende rekening over de afgelopen drie jaar 4 procent bbp. Voor overschotlanden is de drempelwaarde voor het gemiddelde overschot over de afgelopen drie jaar gelijk aan 6 procent bbp. Met de in het recente verleden gerealiseerde overschotten op de lopende rekening blijft Nederland onder de nu vastgestelde drempelwaarde. Dit kan echter snel veranderen wanneer het kabinet erin slaagt de nagestreefde verbetering van het begrotingstekort te realiseren.

⁶ Europese Commissie (2011).

5 Is ons spaaroverschot een probleem?

De nieuwe Brusselse procedure om macro-economische onevenwichtigheden in de economieën van de EU-lidstaten tegen te gaan heeft tot de vraag geleid of een nationaal spaaroverschot onder omstandigheden als een schadelijke macro-economische onevenwichtigheid valt te beschouwen. Als het nationale spaaroverschot van een lidstaat dit predicaat verdient, dan moet de lidstaat in kwestie zich inspannen om dit overschot terug te dringen. In dit onderdeel wordt daarom nagegaan wat de gevolgen zouden zijn van een op verschillende manieren bereikte verlaging van het nationale spaaroverschot van Nederland. Deze analyse maakt duidelijk of het aanbeveling verdient om dit spaaroverschot op een van de besproken manieren terug te dringen.

In alle beleidsvarianten die hierna aan de orde komen neemt het nationale spaaroverschot, en daarmee de nettokapitaalexport, van Nederland af. Voor de andere landen van de wereld, waaronder de overige EU-landen, komt op de internationale kapitaalmarkt dus minder kapitaal beschikbaar. Valt dit geringere aanbod van kapitaal als een gunstig extern effect voor de overige EU-lidstaten te beschouwen? Er valt geen reden te bedenken waarom dit het geval zou zijn; het kleinere aanbod van kapitaal heeft voor deze landen eerder juist het karakter van een negatief extern effect. Dit neemt niet weg dat de spaaroverschotten van de noordelijke eurolanden in de afgelopen tien jaar de perifere eurolanden in staat hebben gesteld om veel te grote overheidstekorten en/of een overinvestering in de markt voor onroerend goed te financieren. Volgt daar dan niet uit dat die spaaroverschotten beter achterwege hadden kunnen blijven? Die conclusie is niet gerechtvaardigd. De schulden crisis is niet zozeer door de beschikbaarheid van buitenlands kapitaal veroorzaakt, als wel door de bestemming die dat kapitaal kreeg. De echte oorzaken van de schulden crisis zijn dan ook, zoals in onderdeel 2 is aangegeven, het falen van het Pact voor Stabiliteit en Groei en het ontbreken van een stevig Europees toezicht op financiële instellingen.

Critici van de grote spaaroverschotten van landen zoals China en Duitsland wijzen er wel op dat deze overschotten de andere landen van de wereld min of meer verplichten om via grote begrotingstekorten en een ruim monetair beleid de economie te stimuleren, omdat anders een permanente onderbesteding zou dreigen. Deze redenering sluit aan bij de opvatting uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw dat een gebrek aan voldoende effectieve vraag niet alleen tijdelijk, maar ook gemiddeld over de conjunctuurcyclus een bron van werkloosheid en overcapaciteit kan zijn. Deze redenering gaat er ten onrechte aan voorbij dat spaaroverschotten van landen met relatief hoge besparingen ook een *productieve* aanwending in andere landen kunnen krijgen, en dat de besparingen van de overschotlanden bij het ontbreken van voldoende buitenlandse vraag naar kapitaal ook voor binnenlandse investeringen kunnen worden gebruikt (in het laatste geval zouden de spaaroverschotten kleiner zijn).

Verruiming van het budgettaire beleid

Het kabinet streeft naar verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De beleidsvoornemens leiden gedurende de kabinetsperiode tot een afname van het spaartekort van de overheid en vergroten daarmee op zich beschouwd het nationale spaaroverschot. Wanneer de overheid het nationale spaaroverschot met haar begrotingsbeleid zou willen verminderen, dan dient zij echter een ruimer budgettair beleid te gaan voeren. Er is in dat geval op korte termijn een gunstig effect op de

economische activiteit in Nederland mogelijk, en via de daardoor veroorzaakte toename van de invoer tevens op de economische activiteit bij de Europese handelspartners.

Dit effect is echter veel geringer dan vaak wordt vermoed. Burgers en bedrijven houden bij een groter begrotingstekort namelijk rekening met hogere lasten en/of lagere overheidsuitgaven in de toekomst, want zij realiseren zich dat de extra afgesloten leningen ooit – inclusief rente – moeten worden terugbetaald. Zulke ongunstige vertrouwenseffecten drukken de consumptieve bestedingen en de investeringen, en beperken daarmee de gunstige invloed van een minder restrictief begrotingsbeleid op de productie. Als beleggers de kredietwaardigheid van de overheid lager gaan inschatten, neemt bovendien de rente op de overheidsschuld toe. Vanwege haar solide reputatie kon de Nederlandse overheid er tot voor kort op rekenen dat verruiming van het budgettaire beleid niet tot een wezenlijk effect op de rente leidt. Bij de huidige nerveuze financiële markten is dat echter niet langer het geval. Het is heel wel mogelijk dat de financiële markten een hogere rente op Nederlandse schuld eisen, wanneer de overheid de teugels bij het budgettaire beleid zou laten vieren. Berekeningen op basis SAFFIER II, het huidige macromodel van het Centraal Planbureau, kunnen een verkeerd beeld geven van de effecten van stimulerend begrotingsbeleid, omdat daarin geen rekening wordt gehouden met een opwaarts effect op de rente.⁷

Een koerswending bij het begrotingsbeleid zou bovendien hooguit een tijdelijk effect op de economische activiteit in Nederland en bij zijn handelspartners hebben. Wanneer een ruimer budgettair beleid niet vergezeld gaat van maatregelen die de structuur van de economie versterken, valt immers geen verandering van het structurele bbp te verwachten.

Tegenover het gunstige effect op de economische activiteit, waarvan tijdelijk sprake is, staat dat het tekort van de Nederlandse overheid toeneemt, zodat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verslechtert. Van uitstel komt in dit geval geen afstel; de achterwege gebleven tekortverbeterende maatregelen moeten in de toekomst alsnog worden genomen. Er zijn dan zelfs grotere maatregelen vereist dan waarmee nu nog kan worden volstaan. Zodra de overheid de vereiste maatregelen neemt, is alsnog sprake van een (tijdelijk) ongunstig effect op de economische activiteit in zowel Nederland als de overige EU-lidstaten.

Het voorafgaande leidt tot de conclusie dat niet valt in te zien dat Nederland de Europese Unie een dienst zou bewijzen door een ruimer budgettair beleid te gaan voeren. Dat mag van 'Brussel' overigens ook niet, want Nederland moet zich houden aan de afspraken uit het Pact voor Stabiliteit en Groei. Het ligt dan ook niet voor de hand dat Europa op grond van ons overschot op de lopende rekening om aanpassing van het begrotingsbeleid zou vragen.

Vermindering van de gezinsbesparingen

Nederland beschikt over kapitaalgedekte aanvullende pensioenen. Deze pensioenen dragen bij aan de gezinsbesparingen, want via de zogenoemde kleine verplichtstelling worden huishoudens gedwongen om aanzienlijke bedragen te sparen voor de oude dag. De overheid ondersteunt de pensioenbesparingen met de omkeerregel. Deze regel (premies aftrekbaar, pas de uitkeringen zijn in de toekomst belast) kost de overheid per

⁷ In SAFFIER II blijven ook de bedoelde vertrouwenseffecten buiten beschouwing. Ook om die reden kan dit model een onjuist beeld schetsen van de effecten van een expansief begrotingsbeleid.

saldo geld, want de belastingdruk over het pensioeninkomen is doorgaans lager dan het 'aftrektarief' van de pensioenpremies, en de vermogensrendementsheffing is niet van toepassing op het pensioenvermogen. Beperking van de pensioenbesparingen is mogelijk door verlaging van de fiscale subsidies, door de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw te beperken.⁸ Voor zover mensen minder voor hun oude dag gaan sparen, mag op korte termijn op een toename van de consumptieve bestedingen worden gerekend, en daarmee op een grotere economische activiteit in Nederland en bij zijn handelspartners. Deze activiteit neemt echter minder toe naarmate mensen zich beter realiseren dat de geringere verplichte pensioenbesparingen hun toekomstige pensioeninkomen verlagen, en om die reden meer vrijwillig gaan sparen.

Voor zover werknemers de pensioenpremies als onderdeel van de wig beschouwen, is bij versobering van pensioenregelingen sprake van een gunstig effect op het effectieve arbeidsaanbod en daarmee op het structurele bbp. Wanneer pensioenpremies actuarieel fair zijn, is het echter heel wel mogelijk dat werknemers de premies als onderdeel van hun arbeidsvoorwaarden beschouwen.

Verbetering van het investeringsklimaat

Een groot nationaal spaaroverschot kan erop wijzen dat het investeringsklimaat in eigen land onvoldoende aantrekkelijk is. Het ligt immers voor de hand dat ondernemingen een groter deel van hun investeringen over de grens doen naarmate investeringen in het buitenland een aantrekkelijker alternatief zijn voor investeringen in het binnenland. Mocht een land een slecht investeringsklimaat hebben, dan liggen inspanningen voor de hand om dat klimaat te verbeteren. Zulke inspanningen kunnen de welvaart van het land in kwestie verhogen, want een grotere investeringsactiviteit maakt een hogere arbeidsproductiviteit mogelijk. Als verbetering van het investeringsklimaat van Nederland betekent dat in de andere EU-landen minder investeringen plaatsvinden, dan staat daar echter een ongunstige invloed op de arbeidsproductiviteit in die landen tegenover.

Er zijn overigens geen aanwijzingen dat er iets mis is met het Nederlandse investeringsklimaat. Integendeel, Nederland scoort doorgaans zeer goed op de internationale ranglijsten voor dit klimaat. In onderdeel 4 is er al op gewezen dat de forse omvang van de investeringen in het buitenland waarschijnlijk samenhangt met de internationalisering van het bedrijfsleven sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw.

Een snellere loonstijging

Als mogelijke verklaring voor de overschotten van overschotlanden wordt ook wel de door deze landen gerealiseerde loonmatiging genoemd. Economen die deze verklaring naar voren schuiven wijzen erop dat de overschotlanden via loonmatiging een gunstige prijsconcurrentiepositie hebben verworven, die hen in staat stelt om veel te exporteren. De gunstige prestaties van de exportsectoren van deze landen gaan in deze visie echter ten koste van de economische activiteit in de tekortlanden.

Bedacht moet echter worden dat de loonvorming de uitkomst is van marktkrachten. De prijs van arbeid hangt, net als elke andere prijs, af van vraag en aanbod. Als de

⁸ De overheid zou de fiscale faciliteit slechts beschikbaar kunnen stellen voor pensioenregelingen met een lager maximaal opbouwpercentage of zou de opbouw van een pensioen over een inkomen boven een bepaald bedrag niet langer fiscaal kunnen ondersteunen.

overschotlanden een hogere loonstijging willen realiseren, zijn dus beleidsinspanningen vereist die het effectieve arbeidsaanbod beperken. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan verhoging van de belastingen op arbeid of van het relatieve peil van de werkloosheidsuitkeringen. Deze landen zouden de pensioenleeftijd in dat geval bovendien niet moeten verhogen, maar juist verlagen, want verlaging van deze leeftijd leidt tot een krappere arbeidsmarkt. Ook aanscherping van de ontslagbescherming en verlenging van de maximale duur van de WW-uitkering komen als beleidsinstrumenten in aanmerking, want beide maatregelen leiden tot een hogere evenwichtswerkloosheid en dus tot een geringer effectief arbeidsaanbod. Een toename van de evenwichtswerkloosheid komt tevens uit de bus wanneer de vakbonden bij de loononderhandelingen meer belang gaan hechten aan hoge lonen voor mensen met een baan en zich minder gaan bekommeren om mensen die door hoge lonen hun baan verliezen.

Het valt niet in te zien dat de overschotlanden, zoals Nederland en Duitsland, met het nastreven van een hogere loonstijging de tekortlanden een plezier zouden doen. Wanneer de overschotlanden de teugels bij de loonvorming laten vieren, pakt dat immers ongunstig uit voor de economische activiteit in deze landen. Dat blijft uiteraard niet zonder gevolgen voor de tekortlanden, want een geringere productie van de overschotlanden leidt tot een afname van hun importen. Daar staat wel tegenover dat de tekortlanden een verbetering (of een geringere verslechtering) van hun prijsconcurrentiepositie realiseren ten opzichte van de overschotlanden. Bedenk daarbij wel dat de verslechtering van de prijsconcurrentiepositie van de huidige overschotlanden niet alleen kansen biedt voor de huidige tekortlanden, maar ook voor alle niet-Europese landen. Europa is immers geen gesloten economie.

Het pleidooi voor een hogere loonstijging in de overschotlanden gaat eraan voorbij dat niets tekortlanden verhindert om de eigen economie te versterken via maatregelen die het effectieve arbeidsaanbod verruimen. Zulke maatregelen kunnen – via een drukkende invloed op de ontwikkeling van de arbeidskosten – tot een sterkere groei van de werkgelegenheid leiden. De economische problemen van bijvoorbeeld Griekenland zijn – behalve van het ontsporen van de overheidsfinanciën – in hoge mate het resultaat van een stijging van de arbeidskosten per eenheid product die sterk uitgaat boven de toename van deze arbeidskosten bij de concurrenten. Inspanningen van de perifere eurolanden met een te snelle stijging van de arbeidskosten per eenheid product om de arbeidsmarkt te flexibiliseren zouden de economieën van deze landen in structureel opzicht versterken.

De bovenmatige loonstijging, die sinds de introductie van de euro verschillende perifere eurolanden kenmerkt, hangt mede samen met de omstandigheid dat een aanpassing van de koers van de nationale munt niet meer mogelijk is. Deze landen slaagden er vóór de introductie van de euro in om het verlies aan concurrentiekracht binnen de perken te houden via een geleidelijke waardedaling van de nationale munt. Het lukte hen – bij de relatief hoge inflatie die hiervan het resultaat was – om de stijging van de reële lonen te beperken. Zolang de vakbonden en de werknemers in deze landen aan de bedoelde vorm van geldillusie lijden, maakt de gemeenschappelijke munt het voor hen lastiger om de werkloosheid op een acceptabel niveau te houden.

6 Conclusie

Op grond van het voorafgaande valt te concluderen dat maatregelen die het spaaroverschot van Nederland verminderen waarschijnlijk niet zodanig gunstige effecten voor ons land zelf en de andere EU-lidstaten opleveren dat zij aanbevelenswaardig zijn. Het valt daarom niet in te zien dat ons nationale spaaroverschot het karakter van een macro-economische onevenwichtigheid kan hebben. Hieraan kan worden toegevoegd dat de Ecofin Raad (bestaande uit de Europese ministers van Financiën) inmiddels heeft aangegeven dat een (groot) overschot op de lopende rekening niet tot sancties zal leiden, omdat zo'n overschot niet gepaard gaat met accumulatie van buitenlandse schuld en dus niet nadelig uitpakt voor het functioneren van de eurozone.⁹ Wanneer Europa in de toekomst een nieuwe schulden crisis wil voorkomen, dan is het niet verstandig om de huidige overschotlanden op te roepen om het economische beleid van de perifere eurolanden te gaan kopiëren. Het ligt dan wel voor de hand om via een geloofwaardig Pact voor Stabiliteit en Groei de begrotingsdiscipline in Europa te handhaven en om een Europees toezicht op financiële instellingen te introduceren. Het nemen van te grote risico's door banken moet bovendien worden ontmoedigd door maatregelen die ertoe leiden dat verliezen minder gemakkelijk op het bord van de belastingbetaler belanden. Daarnaast moeten de landen die door een te sterke stijging van de arbeidskosten per eenheid product hun concurrentiekracht voortdurend zien verslechteren beleidshervormingen doorvoeren die uitzicht bieden op een betere werking van de arbeidsmarkt.

Jan Donders

* Directeur van de Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsmedewerker (BoFEB), programmamanager economie van de Rijksacademie voor Financiën en Economie en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Literatuur

Centraal Planbureau (2011), *Macro Economische Verkenning 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

De Nederlandsche Bank (2011), Nederlands overschot op de lopende rekening hangt samen met spaaroverschot bedrijven, *DNBulletin* (zie hiervoor de website van DNB: www.dnb.nl).

Ecofin Raad (2011), *Council conclusions on an early warning scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*, Brussel: Ecofin Raad.

Europese Commissie (2011), *EU economic governance 'six-pack' enters into force*, Brussel, persbericht, 12 december 2011.

Giavazzi, F., en L. Spavanta (2010), *Why the current account may matter in a monetary union. Lessons from the financial crisis in the euro area*, CEPR Discussion Paper 8008, Londen: Centre for Economic Policy Research.

⁹ Ecofin Raad (2011).

- Ridder, P.B. de (2011), De eurozone in crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 96(4625), 762-765.
- Schoenmaker, D. (2010), Toekomst van de financiële sector in Europa, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4563S), 69-74.
- Teulings, Coen, Michiel Bijlsma, George Gelauff, Arjan Lejour, en Mark Roscam Abbing (2011), *Europa in crisis. Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurozone*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tweede Kamer (2011-2012), *Raad voor Economische en Financiële Zaken. Brief van de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Financiën*, 21 501-07, nr. 847.

Prijs en kwaliteit van collectief gefinancierde diensten

Een persoonlijke bespiegeling

C.A. de Kam*

Samenvatting

Het Sociaal en Cultureel Planbureau rapporteerde onlangs over doelmatigheid en doeltreffendheid van zeven collectieve voorzieningen. Dit artikel vat de voornaamste uitkomsten van dat rapport samen. De auteur plaatst vervolgens enkele kanttekeningen. Hij illustreert dat bij de interpretatie van gegevens over *input*, *output* en *outcomes* van collectief gefinancierde diensten rekening moet worden gehouden met niet gemeten invloeden en factoren, die per type dienstverlening zullen verschillen. Voor beleidsmakers is van belang dat het rapport opnieuw aantoonst dat maatschappelijke problemen niet per definitie effectiever worden aangepakt door meer budget ter beschikking te stellen en door een grotere inzet van personeel.

Trefwoorden: collectieve sector, collectieve diensten, Sociaal en Cultureel Planbureau

1 Inleiding

Het Sociaal en Cultureel Planbureau verzamelt al dertig jaar systematisch gegevens over de ontwikkeling van de productie, de personeelssterkte en de kosten in de collectieve sector. Bij dit project lag het van meet af aan in de bedoeling om beleidsmakers en andere belangstellenden zo goed mogelijk te informeren over de productie van een breed scala van collectief gefinancierde diensten en over de voor die dienstverlening ingezette middelen: personeel, materiaal en kapitaalgoederen.

Onderzoek naar het verband tussen de *input* van deze productiemiddelen en de daarmee voortgebrachte *output* is interessant; het geeft beleidsmakers mogelijk wijzigingen dat de productie van sommige voorzieningen doelmatiger kan plaatsvinden. Kunnen bijvoorbeeld de kosten per leerlingjaar omlaag, zonder dat de kwaliteit van het gegeven onderwijs daaronder lijdt? Burgers en de door hen gekozen volksvertegenwoordigers stellen waarschijnlijk nog het meeste belang in een andere vraag: welke maatschappelijke resultaten (*outcomes*) levert het overheidsbeleid op? Anders gezegd: hoe doeltreffend zijn uiteindelijk de inspanningen van al die dienstverleners in de collectieve sector? Levert het onderwijs tegenwoordig leerlingen af die beschikken over net zoveel (of meer) kennis en vaardigheden als de jaargangen die tien, twintig of dertig jaar geleden uit het onderwijssysteem stroomden? En strookt de door hen opgedane leerstof met de eisen die ouders, politici en toekomstige werkgevers stellen?

Half januari verscheen een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (verder: SCP) waarin een voorlopige balans wordt opgemaakt van deze dertig jaar onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van uiteenlopende collectieve voorzieningen.¹ De bundel verscheen bij gelegenheid van het afscheid van Bob Kuhry. Als SCP-medewerker was hij bijna een kwarteeuw nauw bij dit project betrokken. Bob en ik hebben de bundel geredigeerd en het is terecht niet gebruikelijk om in het Tijdschrift 'eigen werk' centraal te stellen. Mijn inhoudelijke betrokkenheid bij de bundel was evenwel beperkt.

¹ Kuhry en De Kam (red.) (2012).

Bovendien is het mijn bedoeling wat persoonlijke kanttekeningen bij het SCP-project te plaatsen, waarvoor de bundel niet de geëigende plaats was.

Mijn opmerkingen vormen deels ook een reactie op de soms niet malse kritiek die het SCP-rapport heeft uitgelokt, zowel uit de kring van producenten van collectieve diensten als van woordvoerders van vakbonden. De critici kwamen uit hun hol, nadat het recente rapport – nogal onverwacht, gezien de betrekkelijk geringe weerklank die dit project in het verleden vond – ongebruikelijk veel aandacht kreeg in de vaderlandse media. In de berichtgeving is wel gesuggereerd dat de analyses uit het rapport goed van pas komen op een moment waarop het kabinet extra bezuinigingen op de overheidsuitgaven overweegt. De timing is echter toeval; volgens de planning had het rapport namelijk al op een eerder tijdstip moeten verschijnen. De genuanceerde slotalinea van het rapport sluit verder met zoveel woorden uit dat bezuinigingen bij de onderzochte diensten voor het oprapen zouden liggen: “De afgelopen jaren hebben de vele extra miljarden die aan de onderzochte diensten ten goede zijn gekomen in de meeste gevallen verhoudingsgewijs geringe (positieve) gevolgen gehad voor de gemeten kwaliteit en doeltreffendheid van de onderzochte diensten. Omgekeerd is het niet ondenkbaar dat sommige ombuigingen het volume en de kwaliteit van de publieke dienstverlening minder zullen aantasten dan velen op dit moment voorzien.”²

2 Probleemstelling

De kosten van de meeste door overheidsinstanties of door instellingen met subsidie van de overheid aangeboden diensten groeien sneller dan de geproduceerde hoeveelheid diensten, ook nadat de invloed van de geldontwaarding is uitgeschakeld. De kostprijs per eenheid product – een behandeling in het ziekenhuis, het onderwijs aan een leerling op de basisschool, en zo verder – neemt dus voortdurend toe. Deze snelle stijging van de kostprijs lijkt geen opmaat voor hogere kwaliteit, want de waardering bij gebruikers is constant of daalt zelfs in bepaalde gevallen. Waar is dat extra belastinggeld dan gebleven? De bijdragen in de SCP-publicatie proberen deze vraag te beantwoorden voor zeven uitsluitend, dan wel voor het overgrote deel, collectief gefinancierde diensten. De analyse richt zich op de periode 1995–2010, al varieert de waarnemingsperiode – gezien de verschillen in beschikbare gegevens – wat per voorziening.

3 Methode van aanpak

De marktwaarde van door de overheid en gesubsidieerde *nonprofit*-instellingen geproduceerde diensten is meestal niet bekend. Voor die diensten ontbreken immers marktprijzen. Daarom gebruikt het SCP fysieke indicatoren om de omvang van de productie te bepalen, zoals het aantal patiënten en het aantal leerlingen. Zulke indicatoren zijn rijker aan informatie, naarmate zij tevens inzicht geven in de doeltreffendheid van de voortgebrachte diensten. Bij de sector onderwijs houden de door het SCP gebruikte indicatoren bijvoorbeeld inderdaad rekening met schoolsoort, eventuele achterstand van leerlingen en/of hun op school behaalde resultaten. Bij de sector zorg meet de indicator het aantal opgenomen of behandelde patiënten, zo mogelijk verbijzonderd naar type behandeling en/of zorgzwaarte. Bij de politie hebben de indicatoren onder andere betrekking op het soort opgehelderde misdrijven, bij de rechtspraak op het aantal afgehandelde zaken naar type.

² Kuhry en De Kam (2012), p. 193.

Nominale kosten – de uitgaven in lopende prijzen van het jaar – worden gecorrigeerd voor de vertekenende invloed van de algemene inflatie. Hiertoe zijn alle nominale bedragen omgerekend in euro's uit een basisjaar. Dit levert de reële kosten van de geproduceerde dienstverlening op. Voor deze omrekening is gebruikgemaakt van de prijsindex van het bruto binnenlands product.

4 Resultaten

Onderstaande tabel vat de voornaamste resultaten uit de SCP-bundel samen. Bij de meeste van de zeven voorzieningen namen de reële kosten in de beschouwde periode fors toe (kolom 1). De enige uitzondering betreft de intramurale verpleging en verzorging, waarvan de reële kosten minder hard stegen. Bij benadering geldt dat de groei van de reële kosten gelijk is aan de verandering van de geproduceerde hoeveelheid (kolom 2) plus de mutatie van de reële kosten per eenheid product (kolom 3). De productie van het basisonderwijs is licht gekrompen, die van de politie bleef onveranderd. De hoeveelheid product van de 'intramurale' verpleging/verzorging (binnen de muren van een instelling) nam in gematigd tempo toe, net zoals de productie van het voortgezet onderwijs en van de rechtspraak. Een sterke productiegroei valt waar te nemen bij de ziekenhuizen en vooral bij de 'extramurale' verpleging en verzorging; vooral bij de thuiszorg.

Bij vrijwel alle voorzieningen zijn de reële kosten veel sneller gegroeid dan de productie. Dit wijst erop dat de kosten per eenheid van deze publieke diensten sterker zijn gestegen dan de gemiddelde kostprijs van de productie in Nederland. De reële kosten per eenheid product (p.e.p.) liepen het snelste op bij de politie (gemiddeld met 4,3 procent per jaar), in het basisonderwijs en bij de rechtspraak (kolom 3). Bij ziekenhuizen was de reële kostenstijging p.e.p. betrekkelijk gering. Uitsluitend bij verpleging en verzorging buiten de muren van instellingen – extramurale zorg – daalden de reële kosten p.e.p., met gemiddeld 1 procent per jaar.

De toename van de reële kosten p.e.p. wordt onder meer bepaald door de stijging van de arbeidskosten (kolom 4).³ De reële loonstijging leverde in het basisonderwijs een relatief grote bijdrage aan de groei van de reële kosten p.e.p.; in het voortgezet onderwijs was de bijdrage van de reële loonstijging juist aan de kleine kant. De loonstijging vloeit voor een deel voort uit afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten, en bestaat daarnaast uit de post 'incidenteel'. De contractloonstijging bedroeg omstreeks de helft van de totale loonstijging. Dat gold echter niet voor het voortgezet onderwijs, waar het incidenteel door de aanstelling van veel nieuw en relatief laagbetaald personeel rond de nul lag.

Voor de meeste voorzieningen geldt dat de hoeveelheid ingezet personeel (veel) sneller steeg dan de productie. De arbeidsproductiviteit in de zin van fysieke productie per arbeidsjaar is in deze gevallen dus (fors) gedaald. Deze ontwikkeling droeg bij aan de groei van de reële kosten p.e.p. (kolom 5).⁴

³ De vermelde cijfers zijn gelijk aan het aandeel van de arbeidskosten in de totale kosten, vermenigvuldigd met de reële loonstijging.

⁴ De vermelde cijfers zijn gelijk aan het aandeel van de arbeidskosten in de totale kosten, vermenigvuldigd met de daling van de arbeidsproductiviteit.

Een uitzondering vormen de ziekenhuizen⁵ en vooral de extramurale verpleging en verzorging, waar de arbeidsproductiviteit juist (aanzienlijk) is toegenomen. De uitkomsten bevestigen de Wet van Verdoorn: de productiviteit verbeterde bij diensten waar de productie fors is uitgebreid.⁶ Bij een snelle toename van de productie blijkt de productiviteit vaak te stijgen. Maar neemt de productie af, dan passen de personeelsinzet en daarmee de collectieve uitgaven voor de betrokken vorm van dienstverlening zich slechts met geruime vertraging aan. In de collectieve sector houdt deze inertie hoogstwaarschijnlijk mede verband met budgettaire naijleffecten: de aanpassing van door de wetgever uit de begroting beschikbaar gestelde middelen hinkt achter de feiten aan. Bovendien wordt bij de afslanking van ambtelijke diensten – doordat de tucht van de markt hier ontbreekt – zwaar geleund op natuurlijk verloop van het personeelsbestand en dat vergt tijd.

De ontwikkeling van de reële kosten p.e.p. hangt tevens af van de stijging van de reële materiaalkosten. Deze kosten leverden in het voortgezet onderwijs, bij de politie en bij de rechtspraak de grootste bijdrage aan de stijging van de reële kosten p.e.p. (kolom 6).

De uitsplitsing van de ontwikkeling van de reële kosten p.e.p. voor de onderzochte voorzieningen valt dus in drie delen uiteen: de bijdragen van de loonstijging, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de stijging van de materiaalkosten. Ter vergelijking is op de onderste regel van de tabel een uitsplitsing voor de marktsector toegevoegd. Deze regel leert dat de kosten per eenheid product van de marktsector minder snel zijn gestegen dan de gemiddelde kostprijs van de productie in Nederland. Dit is vooral te danken aan de groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector, die hoger was dan de toename van deze productiviteit in de hele economie.

⁵ De tabel geeft voor de ziekenhuizen het effect van de groei van de *totale* productiviteit op de toename van de reële kosten p.e.p. Deze productiviteit is een maat voor de productie ten opzichte van de ingezette hoeveelheden van drie productiefactoren (arbeid, kapitaal en materiaal).

⁶ Verdoorn (1980). Paul Besseling (Centraal Planbureau) wees mij op dit punt.

Tabel 1 Uitsplitsing van de reële kostenontwikkeling, 1995–2010 ^{a), b)}

	Kosten	Productie	Kosten p.e.p.	Bijdragen aan groei kosten p.e.p.		
				Prijs van arbeid	Arbeids- produc- tiviteit	Materiaal
Basisonderwijs	3,8	-0,3	4,1	1,6	1,7	0,6
Voortgezet onderwijs	3,5	1,2	2,3	0,5	1,0	0,8
Ziekenhuizen	4,0	3,6	0,6	1,4 ^{c)}	-0,8 ^{d)}	.
Intramurale verpleging en verzorging	2,4	0,2	2,2	1,0	0,7	0,5
Extramurale verpleging en verzorging	3,7	4,7	-1,0	1,2	-2,1	-0,1
Politie	4,3	0,0	4,3	1,2	1,9	1,2
Rechtspraak	5,8	1,9	3,9	1,3	1,3	1,3
Marktsector	2,7	3,1	-0,4	1,3	-1,6	-0,1

a) De eerste drie kolommen geven gemiddelde jaarlijkse groeipercentages. De laatste drie kolommen geven bijdragen van kostenbepalende factoren in procentpunten.

b) Bij sommige diensten ontbreken enkele begin- of eindjaren.

c) Betreft de bijdrage van de stijging van de prijzen van drie productiefactoren (arbeid, kapitaal en materiaal).

d) Betreft het effect van de ontwikkeling van de totale productiviteit.

5 Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten

In hoeverre gaan de daling van de arbeidsproductiviteit – die soms neerkomt op kleinere klassen of meer handen aan het bed – en de toename van de reële kosten p.e.p. nu gepaard met een hogere kwaliteit en/of grotere doeltreffendheid van de dienstverlening? Voor de beantwoording van deze vraag maakt het SCP gebruik van metingen op basis van kenmerken van het productieproces of van het product, of legt het bureau zijn oor via enquêtes te luisteren bij afnemers van de dienstverlening. Objectieve oordelen over de kwaliteit worden onder andere geput uit ambtelijke inspectierapporten en zijn bijvoorbeeld gebaseerd op de uitslag van examentoetsen. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen betekenis gehecht aan het subjectieve oordeel van daarover in enquêtes ondervraagde personen. De onderzochte doeltreffendheid heeft te maken met de directe effecten van de dienstverlening: halen leerlingen een diploma, worden patiënten genezen, worden misdrijven opgehelderd? De maatschappelijke effecten hebben te maken met de vraag of het uiteindelijke doel van de dienstverlening wordt bereikt, zoals verlenging van de (gezonde) levensverwachting en grotere veiligheid op straat. Deze paragraaf vat de voornaamste uitkomsten per type diensten samen. Voor een gedetailleerde presentatie van de resultaten wordt kortheidshalve naar het SCP-rapport verwezen.

In het *basisonderwijs* bestaan weinig aanwijzingen voor verbeterde prestaties. De gemiddelde scores op de Cito-eindtoets blijven vrijwel gelijk. Bij het verlaten van de basisschool voldoet onveranderd 40 procent tot 50 procent van de leerlingen niet aan een aantal standardeisen. De klassenverkleining in de beginjaren van deze eeuw lijkt niet tot aanwijsbare verbeteringen te hebben geleid. De tevredenheid van ouders met het door hun kinderen genoten onderwijs is nog steeds hoog, maar toont tussen 2002 en 2010 wel een dalende lijn.

In het *voortgezet onderwijs* vallen verbeteringen te constateren: de doorstroom neemt toe en de uitval neemt af. Mede daardoor is het aantal voortijdige schoolverlaters aanzienlijk gedaald. Leerlingen sluiten hun loopbaan in het voortgezet onderwijs af op een steeds hoger eindniveau. Het is overigens de vraag in hoeverre de gestage stijging van het onderwijsniveau op het conto van de scholen kan worden geschreven. De drijvende kracht lijkt eerder het toegenomen ambitieniveau van ouders en kinderen te zijn geweest. Verder bestaat grond voor twijfel of het niveau van de eindexamens in de loop van de jaren niet is gedaald. Een indicatie voor diploma-inflatie vormt de groeiende kloof tussen de cijfers van schoolexamens (toegekend door de docenten van de eigen school) en de cijfers die kandidaten behalen bij het landelijk centraal eindexamen. Net als bij het basisonderwijs schatten ouders het voortgezet onderwijs hoog, maar hun waardering volgt ook hier een dalende lijn.

Bij de *ziekenhuizen* heeft de vooruitgang in medische technologie de mogelijkheden voor diagnose en behandeling verbeterd. De patiëntveiligheid in de ziekenhuizen is de laatste jaren toegenomen. De gestandaardiseerde sterfte in de ziekenhuizen is in de jaren 2003–2008 met een kwart gedaald. In 2010 oordeelden vier van de vijf respondenten dat de kwaliteit van de ziekenhuizen (zeer) goed was. Over het algemeen vinden zij ook dat de zorg in deze periode niet achteruit is gegaan.

De vraag naar *verpleging en verzorging* groeit en de gevraagde zorg wordt zwaarder en complexer. Ondertussen blijkt het steeds lastiger om voldoende en bekwaam personeel te vinden. Uit onderzoek onder bewoners van instellingen voor ouderen blijkt dat de bewoners waardering hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dit oordeel bleef tussen 2004 en 2008 nagenoeg onveranderd. Bewoners klagen alleen over het feit dat ze met vertrouwelijke vragen en levensvragen nergens goed terecht kunnen, dat de verzorging nogal eens gehaast is en dat de privacy te beperkt is. Een duidelijke verbetering in de verpleeghuizen is de snelle daling van het aantal meerbed-kamers, die naar verwachting binnen vijf jaar geheel zullen zijn verdwenen. Bewoners van de instellingen oordelen over het algemeen veel positiever over hun leefsituatie en de kwaliteit van de verzorging dan het grote publiek.

Informatie over de kwaliteit van geleverde *thuiszorg* is beperkt beschikbaar. De personeelsinzet en de reële kosten per cliënt zijn hier sinds 2003 gedaald. Toch was in 2006 en 2010 circa 80 procent van de cliënten goed te spreken over deze vorm van zorg. Opmerkelijk negatief oordelen de ondervraagden over het feit dat zij te maken hebben met wisselende hulpverleners.

Bij de *politie* is het ophelderingspercentage vooral in de periode 2000–2005 toegenomen. De bevolking heeft overwegend vertrouwen in de politie, maar ondervraagde burgers zijn slechts matig te spreken over de geleverde prestaties. Ondanks de sterke groei van het aantal dienders houden klachten over weinig 'blauw op straat' onverminderd aan. Dat is wel verklaarbaar, want de personeelsuitbreiding bij de politie is voor het overgrote deel 'intramuraal' ingezet – bij logistieke en ondersteunende

diensten. Twee op de vijf betrokken burgers zijn ontevreden over de manier waarop de politie hun zaak heeft afgehandeld. Toch is de veiligheid in Nederland de laatste jaren toegenomen.

De juridische kwaliteit van de Nederlandse *rechtspraak* wordt van oudsher bewaakt via het systeem van hoger beroep en de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. In de periode 2005–2010 nam het aantal cassatiezaken toe van 800 tot 1200 per jaar. Bij voortdurend wordt slechts 20 procent daarvan gegrond verklaard. Sinds 2001 laten de gerechten periodiek klantwaarderingsonderzoeken uitvoeren onder procespartijen. De waardering van partijen is voor ongeveer 80 procent positief en liet aanvankelijk nog een lichte stijging zien. In de jaren negentig nam het vertrouwen in de rechtspraak iets af; daarna groeide het vertrouwen weer. Rond de 60 procent tot 75 procent van de bevolking sprak toen vertrouwen in de rechtspraak uit.

Den Uyl en de 'Wet' van Baumol

Het moet in 1971 of 1972 zijn geweest. Destijds raadpleegde PvdA-oppositieleider Den Uyl regelmatig een groepje spraakmakende economen, onder wie Theo Stevers en Hans van den Doel. Beiden genoten bekendheid door hun eigenzinnige stellingnamen inzake de overheidsfinanciën, die veel aandacht kregen.⁷ Bij een van de bijeenkomsten van die 'economenclub' opperde Den Uyl – die zijn literatuur bijhield – dat de groei van de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector wellicht onderdeed voor die in de marktsector. Overtuigd daarvan was hij niet. De gedachte dat de productie van 'gemeenschapsvoorzieningen' in verhouding steeds duurder zou worden, zinde hem helemaal niet. Dit zou immers een beperking inhouden van mogelijkheden om het volume van de collectieve voorzieningen op te voeren. Destijds ontbraken harde cijfers om de stelling van Den Uyl te toetsen. Het baanbrekende werk van het SCP heeft hierin verandering gebracht: in de periode 1995–2010 nam de arbeidsproductiviteit in de marktsector jaarlijks toe met gemiddeld 2,1 procent; bij de zeven geanalyseerde collectief gefinancierde diensten is de arbeidsproductiviteit daarentegen met 0,2 procent per jaar gedaald.⁸

Het uiteenlopende groeipad van de relatieve kostprijs van marktgoederen en van collectieve voorzieningen valt grotendeels te verklaren uit deze divergerende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. De arbeidskosten per arbeidsjaar ontwikkelden zich in de marktsector en de collectieve sector namelijk min of meer parallel. Op het eerste gezicht lijken deze uitkomsten steun te bieden aan de 'Wet' van Baumol.⁹ Deze Amerikaanse econoom meende dat de productiviteitsverbetering in dienstverlenende, arbeidsintensieve sectoren zal achterblijven, omdat daar minder mogelijkheden bestaan om productiewerkzaamheden te mechaniseren en te automatiseren. Bij onderwijs, intramurale verpleging en verzorging, politie en rechtspraak is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zelfs uitgesproken negatief, wat de kosten per product sterk heeft opgedreven. Dit komt vooral door de aanstelling van extra personeel.

De Wet van Baumol is evenwel geen wet van Meden en Perzen. Bij de thuiszorg was de stijging van de arbeidsproductiviteit zelfs iets hoger dan gemiddeld in de gehele economie. Misschien een uitzondering die de regel bevestigt? Bij de ziekenhuizen en het openbaar vervoer (niet in de tabel) is de arbeidsproductiviteit eveneens verbeterd, maar minder dan gemiddeld in de hele economie het geval was. Dit zijn allemaal sectoren, waarin de prikkelstructuur bij de financiering is aangepast, of waar relatief sterke veranderingen in het gebruiksvolume optraden. Bij het openbaar

⁷ Van den Doel (1976, 1979); Stevers (1979).

⁸ Kuhry en De Kam (2012), p. 187. Het effect van de stijging van de arbeidsproductiviteit (met gemiddeld 2,1 procent per jaar) op de kosten per eenheid product is gelijk aan het aandeel van de arbeidskosten in de totale kosten $(0,75) \times 2,1 =$ gemiddeld 1,6 procent per jaar. Deze mutatie is te vinden op de onderste regel van de tabel.

⁹ Baumol en Bowen (1966); Baumol (1967).

vervoer en de thuiszorg heeft aanbesteding – door vervoersregio's, respectievelijk de met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning belaste gemeenten – geleid tot scherpe concurrentie tussen potentiële aanbieders, waardoor de kostprijs is gedaald. Bij het hoger onderwijs (evenmin in de tabel) – met financiering per (succesvol afgestudeerde) student – prikkelde een andere bekostigingsleutel tot een hogere output per docent.

6 Enkele kanttekeningen

Bij het SCP-project proberen de onderzoekers met behulp van een aantal kerncijfers een zo volledig mogelijk beeld te geven van de productie van collectieve diensten (*output*), de daarvoor ingezette middelen (*input*) en de bereikte maatschappelijke effecten (*outcomes*). Een deel van de recente, soms heftige kritiek op de door het SCP gepresenteerde resultaten valt te herleiden op – al dan niet vermeende – tekortkomingen bij de meting van deze grootheden. Dit onderdeel bespreekt een aantal van de beperkingen waarmee het SCP-onderzoek is behept. Zij zijn in de toekomst voor een deel te verhelpen, maar andere beperkingen zijn nu eenmaal eigen aan dit type analyses.

Input

Het SCP meet de inzet van productiemiddelen bij de voortbrenging van elke in aanmerking genomen collectieve dienst via tijdreeksen van de omvang van het personeelsbestand, de daarmee gemoeide arbeidskosten en de uitgaven aan materialen. Veranderingen in de kwaliteit van de ingezette middelen blijven hierbij buiten beschouwing. Bekend is dat het niveau van de pabo-opleiding in de afgelopen jaren is gedaald. Hierdoor staan in het basisonderwijs gemiddeld genomen steeds minder bekwame leerkrachten voor de klas. In het voortgezet onderwijs is het aantal onbevoegde docenten sterk toegenomen. In het laatste geval zouden kwaliteitsveranderingen van onderwijsproducenten – anders dan bij het basisonderwijs – wellicht kunnen worden benaderd aan de hand van de 'papieren' waarover docenten beschikken: het aantal dat (nog) een universitaire graad heeft, de behaalde akten en andere objectieve maatstaven voor de kwalificaties van docenten. Overigens valt aan te nemen dat de kwaliteiten van het docentenkorps in zekere (maar onbekende) mate zijn terug te vinden in de *output* – het aantal geslaagde leerlingen en de examenresultaten. Dan is het wel de vraag of de examens een constante zwaarte hebben; zie hierna.

Het SCP meet de personeelsinzet in termen van voor de algemene arbeidstijdverkortung gecorrigeerde voltijdequivalenten (vte). Achter dit ogenschijnlijk niet voor misverstand vatbare cijfer kunnen in de loop van de tijd forse veranderingen schuilgaan. Dertig jaar geleden hadden de meeste huisartsen een eigen praktijk en was het nog gebruikelijk dat zij ook op ongewone uren voor hun patiënten klaarstonden. Tegenwoordig werken huisartsen in de regel samen onder één dak, in toenemende mate in deeltijd, uitsluitend op kantooruren. Buiten kantooruren zijn zorgverzekerden nu aangewezen op invallers, die bij acute en mogelijk levensbedreigende klachten op het platteland soms 'van ver' moeten komen. Situaties waarbij patiënt en arts vreemden voor elkaar zijn. In voorkomende gevallen worden dus nodeloos thuisbezoeken gebracht. Anderzijds vinden reële klachten mogelijk geen gehoor. Daarmee is de inhoud van een vte huisartsenzorg – ook afgezien van mogelijk kwaliteitsverlies – veranderd wat betreft de effectief door één vte voor patiënten bestede tijd. Deze afgenomen productiviteit zal in de cijfers op een of andere manier zijn terug te zien. Net zo is het denkbaar dat de 36 uur voor

dienstverlening beschikbare tijd van een politieagent of onderwijsgevende met een voltijdaanstelling in de loop van de tijd steeds meer weglekt naar activiteiten – het voldoen aan formele voorschriften of gehoor geven aan rechterlijke beslissingen – die niet langer directe dienstverlening aan belastingbetalers opleveren. Periodiek tijdbestedingsonderzoek van de werkers in het veld zou hier nuttige aanvullende inzichten kunnen bieden.

Bij de materiële uitgaven doet zich het bekende verschijnsel voor dat na reorganisaties – gemeentelijke herindelingen, de samensmelting van de vroegere korpsen van Rijkspolitie en gemeentepolitie – de leiding van de nieuwe organisatie wordt bevangen door een bouwwoede, die stellig niet uitsluitend uit doelmatigheidsoverwegingen valt te verklaren. Voor de dienstverlening aan het loket levert die bouwactiviteit soms kwaliteitsverlies op, zoals bij burgers die voor hun nieuwe identiteitskaart een langere reis moeten maken.

De oplopende kostprijs bij collectief gefinancierde diensten heeft deels te maken met een marktconforme verhoging van de salarissen, die onder andere voortvloeit uit de noodzaak voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen blijven aantrekken. Hierbij past de kanttekening dat de salariskosten per leerling in het basisonderwijs al twintig jaar lang bovengemiddeld toenemen, zonder dat hiervan tot nu toe gunstige effecten zijn terug te vinden bij de leerlingprestaties. Zoals ook bij andere vormen van dienstverlening ontbreekt echter een *counterfactual*: misschien waren de prestaties van de leerlingen duidelijk verslechterd, wanneer de salarissen van de leerkrachten zich wat meer gematigd hadden ontwikkeld. Het is echter goed denkbaar dat de bovengemiddelde stijging van de salarisuitgaven ook iets te maken heeft met schaalvergroting en de opkomst van een categorie schoolleiders die trots melden dat zij wekelijks ook nog enkele uren voor de klas staan.

Productieproces

De productie van collectief gefinancierde dienstverlening vindt uiteraard niet in het luchtledige plaats. Onderwijsgevend, artsen en politieagenten hebben te maken met in toenemende mate kritische en assertieve afnemers van hun diensten. Vroeger werd de uitslag van schoolonderzoeken in veel gevallen kritiekloos door de ouders geaccepteerd. Hoogstwaarschijnlijk zijn leerkrachten tegenwoordig veel meer tijd kwijt dan zeg dertig of veertig jaar geleden met pogingen ouders uit te leggen dat hun kinderen nu eenmaal minder begaafd zijn dan die ouders denken. Die taak is er niet eenvoudiger op geworden, nu de meeste ouders in dit opzicht grote ambities koesteren. Daar komt bij dat het klaslokaal tegenwoordig is gevuld met leerlingen die veelal niet zijn opgevoed volgens het ouderlijk-gezagsmodel, maar volgens het onderhandelingsmodel, en zich daarnaar gedragen. Veel leerlingen kampen van huis uit bovendien met achterstanden, maar hiervoor biedt het bekostigingsmodel van de scholen compensatie. Dit laat onverlet dat buitenschoolse ontwikkelingen hoogstwaarschijnlijk nadelige gevolgen hebben voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zowel het basis- als het voortgezet onderwijs.

Een ander voorbeeld van veranderingen bij het productieproces dat zich opdringt is dat artsen vandaag de dag meer tijd kwijt zijn voor gesprekken met internet-wijze patiënten, die vaak om extra aandacht en tests vragen. En een agent die iemand staande houdt dient te zijn voorbereid op een mondige reactie. Het kost meer tijd, voordat de bon is uitgeschreven. Bij al deze voorbeelden is het de vraag of en in

hoeverre de extra tijd per geval kan worden verdisconteerd in de gemeten hoeveelheid en kwaliteit van de productie.

Omvang van de productie

Bij de meting van de productie-omvang zit het SCP trouwens niet stil. Die is in de loop van de tijd bij verschillende voorzieningen verfijnd. Zo is in het nu verschenen rapport bij het voortgezet onderwijs overgestapt op het gebruik van doorstroomcoëfficiënten. De meting van de productie van de politie is aanzienlijk verbeterd nu het SCP hierbij, voor zover mogelijk, is overgestapt op het gebruik van de veel uitgebreidere, volledige set indicatoren die ook wordt gebruikt in het BudgetVerdeelSysteem van de politie zelf. Bij de ziekenhuizen en instellingen voor verpleging en verzorging is eveneens stellig nog ruimte voor verfijning van de gehanteerde indicatoren. Naar mijn mening is hier – zeker in deelsectoren met een betrekkelijk beperkt aantal producenten, zoals universiteiten en ziekenhuizen – veel te winnen door vergelijkend onderzoek op basis van gegevens van individuele instellingen. Zulk onderzoek is evenwel tijdrovend, en de uitvoering ervan ligt misschien niet primair op de weg van het SCP.¹⁰

Kwaliteit van de productie: objectieve indicatoren

Wanneer wachtlijsten korter zijn geworden of diensten door gewijzigde regels beschikbaar komen voor grotere groepen gebruikers, heeft de inzet van extra middelen geleid tot een meetbare en aantoonbare verhoging van de productie. Waar – ondanks de beschikbaarheid van extra middelen – in zulke gevallen de groei van de productie achter(wege) bleef, zijn de ruimere budgetten kennelijk gebruikt om meer of hoger gekwalificeerd personeel per eenheid product in te zetten, meer of betere materiële middelen aan te schaffen, of de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verbeteren. Het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van de dienstverlening door de extra beschikbaar gekomen middelen al met al is toegenomen, maar het is lang niet altijd mogelijk om deze verbetering tot uitdrukking te brengen door middel van de beschikbare productindicatoren. Om een voorbeeld te geven: betere huisvesting of het gebruik van meer computers op scholen (niet gemeten) heeft geen invloed op het aantal leerlingen en zal ook nauwelijks doorwerken in de schooluitval (wel gemeten).

Voor de meting van de kwaliteit van in de collectieve sector geleverde diensten zijn nu eenmaal vaak geen of voldoende adequate indicatoren beschikbaar. Veel aspecten van kwaliteit kunnen moeilijk in de productiemaat worden verdisconteerd. Zo is de arbeidsproductiviteit in het hoger onderwijs in de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk verbeterd (niet in de tabel), doordat de student-docent-ratio fors is opgevoerd. De vraag is natuurlijk wat dit betekende voor de kwaliteit van het onderwijs. Bestuurders van onderwijsinstellingen zullen in de verleiding komen hun docenten te pressen om minder kritisch te examineren, omdat de financiering tegenwoordig is gekoppeld aan het aantal succesvol afgestudeerden. Eerder was de bekostiging vooral gerelateerd aan het aantal ingeschreven studenten. Uit berichten in de media is genoegzaam bekend dat diverse instellingen hebben gefraudeerd met studentenaantallen en dat diploma's zijn uitgereikt aan studenten die daarop geen aanspraak konden maken.

¹⁰ Voorbeelden van zulk onderzoek zijn te vinden in rapporten van het Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE) van de Technische Universiteit Delft. Recent deed het IPSE onderzoek naar gemeentelijk afvalbeheer (Felsö, De Groot en Van Heezik, 2011) en naar determinanten van veiligheid (Urlings en Blank, 2011).

Meer in het algemeen is het de vraag in welke mate gemeten toegenomen studiesucces wellicht samenhangt met een verminderde zwaarte van afgenomen examens. Mogelijke diploma-inflatie illustreert een van de problemen die zich voordoen bij de meting van de kwaliteit en de doeltreffendheid van collectief aangeboden diensten. Ook andere objectieve kwaliteitsmaatstaven kunnen onder invloed van diverse krachten in de loop van de tijd verandering ondergaan. Om de prestaties van het basisonderwijs te meten, heeft het SCP onder andere gebruikgemaakt van landelijke scores op de Cito-toets. In de loop van de waarnemingsperiode 1995 tot en met 2008 zijn (dit ondanks tegenkanting van sommige belanghebbenden) de prestaties van individuele onderwijsinstellingen geleidelijk openbaar gemaakt. 'Lijstjes' die op basis hiervan in de media verschijnen, hebben de aandacht van ouders die voor hun kinderen de beste school zoeken. Een goede uitslag op de Cito-test verhoogt de reputatie van een school. Daarom is het zeer wel denkbaar dat scholen hun zwakste leerlingen in toenemende mate niet aan de toets laten deelnemen. Dit flatteert het gevonden beeld van de kwaliteit van het basisonderwijs. Andere aspecten zijn verwaarloosd. Worden leerlingen tegenwoordig bijvoorbeeld beter voorbereid op hun rol als staatsburger, een bekwaamheid die niet als zodanig met de Cito-toets wordt gemeten?

Bij de meting van de prestaties van de politie doet dit probleem van een mogelijk rekbare meetlat zich ogenschijnlijk niet voor. Het hier door het SCP als maatstaf gebruikte ophelderingspercentage lijkt zich slecht te lenen voor manipulatie. Het gaat bij dit percentage evenwel om het aantal opgeloste zaken ten opzichte van het aantal geregistreerde delicten. Wanneer minder delicten worden geregistreerd, bijvoorbeeld doordat burgers ervan afzien minder zware delicten (zoals fietsendiefstal) te melden, dan verbetert het ophelderingspercentage, ook zonder dat de politie haar werk beter doet. Juist in zulke gevallen is het zinvol ook gebruik te maken van subjectieve oordelen van burgerij en slachtoffers. Hoewel dit lang niet altijd het geval is, wordt de met een objectieve maatstaf gevonden verbetering van politiediensten ondubbelzinnig bevestigd door het subjectieve oordeel van hierover ondervraagde burgers.

De meting van door ziekenhuizen geleverde zorg kent eigen problemen. Het SCP meet de productie in dit geval via het aantal opnamen. Het aantal opnamen per 10.000 personen is in de loop van de jaren sterk toegenomen: een stijging met 2,7 procent per jaar. Tegelijkertijd groeide de bevolking in de periode 1995–2008 jaarlijks slechts met 0,5 procent, terwijl het effect van de vergrijzing hieraan nog 0,4 procentpunt stijging per jaar toevoegde. De mate waarin overbodige opnamen plaatsvinden (een negatief kwaliteitsaspect) blijft hierbij buiten beeld. Een mogelijke oorzaak van ongewenste overproductie ligt bij de financiële prikkel voor medisch specialisten en ziekenhuisdirecties om het aantal opnamen op te voeren. De beschikbare gegevens maken het niet mogelijk voor de invloed van deze prikkel te corrigeren. Het subjectieve oordeel van patiënten is hier als maatstaf weinig zinvol, door de informatie-asymmetrie tussen arts en patiënt.

Is het aantal rechterlijke dwalingen inmiddels sterk afgenomen? Om zulke vragen te kunnen beantwoorden, is aanvullend onderzoek nodig, dat niet beperkt kan blijven tot macrocijfers.

Kwaliteit van de productie: subjectieve oordelen

In de meeste hoofdstukken van het SCP-rapport worden objectieve gegevens over de kwaliteit van geleverde diensten gecombineerd met de subjectieve waardering van

burgers of gebruikers. In het algemeen oordelen gebruikers gematigd tot zeer positief over de kwaliteit van de afgenomen diensten. Deze tevredenheid neemt met de jaren echter niet toe en is in het geval van het onderwijs verminderd. Deze trend staat haaks op het feit dat de relatieve kostprijs in de afgelopen decennia voortdurend is gestegen.

De vraag is hoeveel waarde aan subjectieve oordelen mag worden toegekend. Het valt bijvoorbeeld op dat burgers in het algemeen vaak negatiever oordelen over de kwaliteit van diensten dan de daadwerkelijke gebruikers zelf. Dat geldt in ieder geval bij onderwijs en zorg. Een en ander is waarschijnlijk te verklaren, doordat het kwaliteitsbeeld van niet-gebruikers in belangrijke mate wordt bepaald door – vaak negatieve – publiciteit in de media. Ook aanbieders van collectief gefinancierde diensten kunnen er materieel belang bij hebben te hameren op tekortkomingen bij hun eigen dienstverlening. Zodra bezuinigingen dreigen, zoeken zij de publiciteit. Zij hebben er in dit geval belang bij dreigende kwaliteitsverliezen zo zwart mogelijk af te schilderen.

Bovendien is het referentiekader van ondervraagde burgers onduidelijk. Ouderen tonen zich misschien eerder tevreden over de kwaliteit van de intramurale verzorging en verpleging, omdat zij zich nog herinneren hoe sober de leefomstandigheden in de jaren veertig en vijftig waren, een situatie waarvan hun kinderen zich nauwelijks een voorstelling kunnen maken. Grootouders – die op de lagere school de tafels van vermenigvuldiging in hun hoofd stampen, daar leerden het 'kopschip' te navigeren en de stations aan de spoorverbinding met Roodeschool konden opdreunen – zullen waarschijnlijk minder positief oordelen over meer dan een kwarteeuw onderwijsvernieuwingen dan ouders die al in toenemende mate met andere lesmethoden te maken hadden.

Het oordeel van burgers over de kwaliteit van de dienstverlening is daarnaast stellig niet alleszeggend. Ten eerste omdat burgers noodzaak en kwaliteit van bijvoorbeeld behandelingen in het ziekenhuis in de regel nauwelijks kunnen beoordelen. Anders is dit uiteraard bij evidente medische missers. Ten tweede kan een minder gunstige beoordeling van de kwaliteit van publieke diensten verband houden met het feit dat het verwachtingspatroon in de loop van de tijd sneller stijgt dan de kwaliteit van de dienstverlening. Het onvermijdelijk stapsgewijze proces ter vermindering van het aantal meerpersoonkamers in verpleeghuizen vormt hiervan een sprekende illustratie.

Toch geeft het feit dat gebruikers en andere burgers in de meeste gevallen geen verbetering van de kwaliteit van publieke diensten waarnemen wel te denken. De consument herkent de hogere kwaliteit van de dienstverlening 'anno 2010' – voor zover daarvan sprake is – blijkbaar niet. Dat komt allicht ook, doordat huidige gebruikers zich geen goed beeld kunnen vormen van de kwaliteit van zeg tien of twintig jaar geleden geleverde diensten. Zo staat het vast dat tal van medische behandelingen voor patiënten veel minder belastend zijn dan vroeger het geval was.

Output en outcomes

Bij het voorafgaande past dan nog de niet onbelangrijke kanttekening dat lang niet alle gemeten positieve effecten volledig op het conto van publieke diensten kunnen worden geschreven. Neem ter illustratie de prestaties van het onderwijs en de politie. Al decennialang stijgt het opleidingsniveau van Nederlandse jongeren. Dat heeft meer te maken met een steeds hoger ambitieniveau van de ouders dan met de effectiviteit van de scholen. Al het 'verborgen talent' (Van Heek 1968) neemt inmiddels aan het onderwijs deel. Wanneer 'elke uil denkt zijn kuiken een valk te zijn', werkt dit (samen

met de toegenomen mondigheid van leerlingen en hun ouders) gemakkelijk het gesignaleerde fenomeen van diploma-inflatie in de hand.

In de sfeer van de gezondheidszorg geldt dat de gestegen (gezonde) levensverwachting mede het resultaat is van de betere kwaliteit van lucht en water, en een gezondere leefstijl.

Net zo heeft de ontwikkeling van de criminaliteit niet uitsluitend te maken met de aanwezigheid van de hoeveelheid 'blauw op straat', opsporingsactiviteiten van de politie en de doeltreffendheid van het strafrecht. Bepaalde delicten worden vooral door jongeren gepleegd. De vergrijzing van de bevolking remt die vormen van criminaliteit af. Ook andere veranderingen in omgevingskenmerken beïnvloeden de criminaliteit. Zo is het aantal inbraken gedaald door de bouwvoorschriften aan te passen, waardoor na 1997 gebouwde woningen beter tegen inbrekers zijn beschermd.

7 Tot slot

De in deze bijdrage geplaatste kanttekeningen, voor een deel ook te vinden in het SCP-rapport zelf, doen volstrekt niet af aan de waarde van systematisch onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de productie van collectief gefinancierde diensten. Dankzij het werk van het SCP beschikken beleidsmakers in Nederland over een unieke reeks langetermijngegevens, die kunnen worden gebruikt om gevoerd en voorgenomen beleid te evalueren. De voornaamste boodschap die wat mij betreft (opnieuw) valt te distilleren uit het SCP-werk is dat maatschappelijke problemen niet per definitie effectiever worden aangepakt door meer budgettaire middelen te voteren en door een grotere inzet van personeel. Dat blijkt ook uit een vergelijkende analyse van de prestaties van de collectieve sector in dertig Europese en Angelsaksische landen.¹¹ Wel is het nodig bij de interpretatie van gegevens over *input*, *output* en *outcomes* van collectief gefinancierde diensten rekening te houden met niet gemeten factoren en invloeden, die per type dienstverlening zullen verschillen. Verdergaande verfijning van indicatoren (door het SCP) en onderzoek op microniveau (van andere onderzoekers) kunnen de te interpreteren datasets verrijken. Vooral aanbieders van diensten waar de productiviteit daalt of de kwaliteit en de doeltreffendheid van de dienstverlening ondanks een grotere inzet van middelen haperen, hebben aan de belastingbetalers iets uit te leggen.

Flip de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank Jan Donders voor grondig commentaar en heb daarnaast geprofiteerd van suggesties van Ed Berg, eindredacteur Leen Hoffman en Bob Kuhry. De gebruikelijke *disclaimer* geldt.

¹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), p. 33.

Literatuur

- Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth. The anatomy of urban crisis, *American Economic Review*, 57(2), 415-426.
- Baumol, W.J., en W.G. Bowen (1966), *Performing arts. The economic dilemma*, New York: Twentieth Century Fund.
- Doel, Hans van den (1976), *Lastig links. Socialistische dilemma's: welstand of werkgelegenheid, deelbelang of democratie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum (eerste druk).
- Doel, Hans van den (1979), *Het biefstuksocialisme en de economie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum (tweede geheel herziene druk).
- Felsö, Flóra, Hans de Groot, en Alex van Heezik (2011), *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid*, IPSE Studies Research Reeks 2011-6, Delft: Technische Universiteit.
- Heek, F. van (1968), *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid*, Meppel: Boom.
- Kuhry, Bob, en Flip de Kam (red.) (2012), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, SCP-publicatie 2012-2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, SCP-publicatie 2004/18, Den Haag: SCP
- Stevens, Th.A. (1979), *Na prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.
- Urlings, Thijs, en Jos Blank (2011), *Veiligheid verkend. Een empirisch onderzoek naar de determinanten van veiligheid*, IPSE Studies Research Reeks 2011-5, Delft: Technische Universiteit
- Verdoorn, P.J. (1980), Verdoorn's law in retrospect. A comment, *Economic Journal*, 90(358), 382-385

Orderingskeuze bij concessie hoofdrailnet nodig

M.D.L.Veraart*

Samenvatting

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft haar handen vol aan het spoor. Na de ingrepen naar aanleiding van de winterperikelen moet zij nu besluiten nemen over het verlenen van vervoersconcessies. Om de reizigersbelangen centraal te stellen is consistentie in de ordening van taken nodig. Zonder heldere keuzes daarin kunnen er conflicterende beslissingen worden genomen, waardoor uiteindelijk de robuustheid en efficiency van het spoorstelsel wordt aangetast. De auteur zet de voor- en nadelen van het monopolie-model en het concurrentie-model tegenover elkaar. De conclusie is dat in de Nederlandse spoorsector het monopolie-model de voorkeur heeft. Voorstellen van de minister dreigen echter een andere richting in te slaan.

Trefwoorden: privatisering, marktwerking, spoorwegen

1 Inleiding

Zullen we in 2015 nog de gele treinen van de NS op het spoor zien? Eind 2014 loopt namelijk het contract met de NS af voor het rijden van intercity's en stoptreinen op het hoofdrailnet. Het vervoerscontract van het rijk met de NS is gebaseerd op de Concessiewet die in 2004 van kracht is geworden. De huidige vervoersconcessie is onderhands gegund voor de periode 2004-2014. Het rijk staat voor de beslissing om de concessie voor het hoofdrailnet opnieuw onderhands te gunnen aan de NS. Het kabinet Balkenende IV had onder druk van de Tweede Kamer hiertoe al besloten, maar dit dossier is na de val van het kabinet als controversieel aangemerkt.

Ook de concessie voor de HSL-Zuid staat ter discussie. Deze verloopt pas in 2024, maar steeds duidelijker is dat tussentijdse aanpassing nodig is. De exploitatiemaatschappij HSA, een joint-venture van NS en KLM, is nu zwaar verlieslatend.

Nu de besluitvorming aanstaande is roert de concurrentie van de NS zich. De regionale spoorvervoerders - verenigd in de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) - zijn in het gat gesprongen dat is ontstaan door de kabinetswisseling en hebben een alternatief plan gelanceerd (FMN, 2011). De kern van 'Het Nieuwe Spoorplan' is om de exploitatie van stoptreinen los te koppelen van intercity's en deze apart te gunnen in de vorm van regionetten, te beginnen buiten de Randstad. De NS is tegen verkleining van het hoofdrailnet. Ook in het HSL-dossier laten de concurrenten van de NS zich horen. De verliezers van destijds dreigen met juridische stappen als de concessievoorwaarden voor de HSL alsnog worden aangepast. Dit zijn voor een belangrijk deel dezelfde spelers als in het regionale vervoer. Streekvervoerder Arriva is in handen van Deutsche Bahn, terwijl Connexxion een dochter is van het Franse Veolia. Grote jongens allebei. De NS en de regionale vervoerders presenteren met verve de eigen oplossingen. De politiek zal een keuze moeten maken. Dit vraagt om een zorgvuldige weging van de consequenties van de verschillende opties. Het spoor is immers een complex systeem, waarbij besluiten op termijn vergaande en soms onverwachte gevolgen kunnen hebben. In het huidige debat over de concessieverlening wordt nauwelijks stilgestaan bij de betekenis van een consistente ordening bij de concessieverlening. Dit artikel wil deze leemte opvullen.

2 Voorstel minister

Na lang wikken en wegen heeft de minister op 18 november 2011 haar beleidsvoornemen gepresenteerd (I&M, 2011 b). Het beleidsvoornemen omvat drie onderdelen: de aanpassing van de concessie voor de HSL-Zuid, de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet, en de decentralisatie van stoptreinen. De minister stelt voor om de vervoersconcessie voor de HSL vanaf 2015 te integreren met de concessie voor het hoofdrailnet. De geïntegreerde concessie zal voor de periode 2015-2024 onderhands worden gegund aan de NS. De concessieprijs voor de HSL gaat fors omlaag (- 65 miljoen euro per jaar), de concessieprijs voor het hoofdrailnet gaat aanzienlijk omhoog (+ 50 miljoen euro per jaar).

Wat betreft de decentralisatie van stoptreinen stelt de minister voor om te starten met de aanbesteding van vijf lijnen.¹ In een midterm review zal worden gezien of nog meer stoptreinen kunnen worden aanbesteed.

De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2012 een beslissing nemen. In de besluitvorming kan het nog alle kanten op. De gegroeide consensus onder het vorige kabinet is verdwenen. Slepende problemen en de ellende in de laatste twee winters hebben voor een kanteling van het imago van ProRail en de NS gezorgd. Daarnaast spelen de labiele politieke verhoudingen de sector parten. De spoorsector is meer dan ooit een dankbaar object voor emotiepolitiek. Dit vergroot het risico dat er ondoordachte besluiten worden genomen.

3 Reizigersbelang uitgangspunt bij gunning concessie

Minister Schultz van Haegen hanteert sinds haar aantreden consequent het reizigersbelang als ijkpunt (I&M, 2011 a). De nadruk van haar beleid ligt in de afgelopen periode op het verminderen van het ongemak voor reizigers. Ongetwijfeld komt dit terug bij de uitwerking van de nieuwe concessievoorwaarden. Reizigersgemak leent zich goed voor vertaling in operationele criteria, zoals reistijd, frequentie, overstappen, zitcapaciteit, betaalgemak, informatievoorziening, punctualiteit, hersteltijden e.d.

Het reizigersbelang gaat echter verder dan alleen het reizigersgemak. Reizigers hebben ook belang bij een hoogwaardig OV-aanbod, waarbij dekking, (sociale) veiligheid, frequentie en snelheid sleutelbegrippen zijn. Deze aspecten laten zich ook goed vertalen in prestatiecriteria die uiteindelijk zijn beslag krijgen in onder meer de dienstregeling. Ook deze prestatiecriteria kunnen worden vastgelegd in de nieuwe concessievoorwaarden.

De derde component van het reizigersbelang is een robuust en samenhangend spoorstelsel, niet alleen in technische, maar ook in organisatorische zin. Organisatorische samenhang en robuustheid vragen om een consistent ordeningsmodel. Denk daarbij aan afspraken over tarieven, informatievoorziening, dienstregelingen, capaciteitstoedeling, herstel van en opvang bij verstoringen, toegankelijkheid van stations, afstemming van investeringen tussen infrastructuur en treinmaterieel, en dergelijke. Verkeerde beslissingen in de ordening zullen tot welvaartsverlies leiden door sub-optimalisatie van investeringen, een lagere benutting van de infrastructuur, een grotere kwetsbaarheid in de logistiek en een lagere efficiency. Daarmee worden uiteindelijk ook de directe belangen van de reizigers geraakt.

¹ De lijnen Roermond-Maastricht en Sittard-Heerlen worden direct aanbesteed. Eindhoven-Weert, Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede volgen indien aan de randvoorwaarden kan worden voldaan.

4 Keuze in ordening is een trade-off²

De beoordeling van de ordening kan worden gefaciliteerd door twee referentiemodellen te hanteren: het model van de publieke monopolist enerzijds en het concurrentiemodel anderzijds. Het is uiteindelijk aan de beleidsmakers om te bepalen welk ordeningsmodel dominant moet worden. Bij voorkeur is dit geen ideologische keuze, maar een nuchtere weging van verwachte effecten en mogelijke risico's. In essentie gaat het om een 'trade-off' tussen enerzijds synergie en schaal (de verwachte voordelen bij een monopolie) en anderzijds transparantie en concurrentieprikkels als pro's van het concurrentiemodel.

Bij de beoordeling van deze trade-off moet rekenschap worden gegeven van de structuurkenmerken van de spoorsector. Spoorssystemen zijn netwerken met een beperkte capaciteit, waarin logistieke processen van beheer en exploitatie sterk afhankelijk van elkaar zijn. Verder spelen schaalvoordelen in infrabeheer en exploitatie een grote rol en zorgen verzonken kosten ervoor dat de toetredingsbarrières in de sector zeer hoog zijn.

De potentiële kracht van het model met een publieke monopolist is dat de coördinatiekosten laag zijn en schaalvoordelen optimaal kunnen worden benut. Het risico in dit model zit in de aansturing van de monopolist, het is altijd lastig om als minister greep te krijgen op het management van een monopolie. De inrichting van de governance is dan ook een kritische succesvoorwaarde bij het monopolie.

Het marktmodel is op dit punt sterker: concurrentie genereert informatie, waarmee de opdrachtgever meer greep kan krijgen op de 'operators'. Concurrentie prikkelt de 'operators' tot meer doelmatigheid en kostenbesparende innovaties.

De voorwaarde voor een goed functioneren van het marktmodel is dat de verschillende functies organisatorisch en juridisch goed gescheiden moeten worden, want alleen dan is er sprake van gelijke kansen tussen concurrerende treinoperators (level playing field) en kan concurrentie zijn werk doen.

De vraag is hoe de trade-off uitvalt in de Nederlandse spoorsector. Nederland heeft een dicht en druk bereden netwerk met een grote samenhang en afhankelijkheid in de exploitatie van lijnen. Daarom is de dienstregeling complex. Onderzoek laat zien dat delen van de bestaande infrastructuur in ons land nog ruimte biedt voor verdere intensivering, maar door de drukte is het netwerk kwetsbaar voor verstoringen. In deze context zijn schaal en synergie dominante structuurkenmerken. Dat wijst op potentieel grote voordelen van een monopolie. Liefst verticaal geïntegreerd, omdat daarmee de transactiekosten tussen infrabeheer en exploitatie laag blijven. Invoering van de concurrentie op het hoofdrailnet daarentegen vraagt om verdergaande scheiding van functies waarmee de transactiekosten toenemen alsmede het risico van grotere congestie op het netwerk. De vraag is of de kosten die dit met zich meebrengt opwegen tegen extra revenuen van meer concurrentie op het spoor.

De weging zal per land verschillend uitpakken. Wij hebben in Nederland een druk en fijnmazig netwerk, waarbij optimalisatie van schaarse capaciteit en coördinatiekosten zwaar wegen. In een dunbevolkt land met veel solitaire lijnen spelen optimalisatie van schaarse capaciteit en coördinatiekosten veel minder zwaar en zal de balans sneller doorslaan richting marktwerking. Dit geeft aan dat opgepast moet worden met

² Ontleend aan hoofdstukken 4 en 5 van de dissertatie van de auteur (Veraart, 2007)

ideologische voorkeuren als het gaat om de ordening van het spoor. Om te komen tot een zakelijke weging in de trade-off is een verdere objectivering van de bepalende variabelen noodzakelijk.

5 Risico van conflicterende besluiten

De vraag is hoe deze trade-off uitvalt in de Nederlandse spoorsector. Het Nederlandse spoor had tot halverwege de jaren negentig een model met een publieke verticaal geïntegreerde monopolist. Om experimenten met concurrentie op het spoor mogelijk te maken is vervolgens gekozen om de verticale integratie ongedaan te maken door het volledig afsplitsen van infrabeheer en capaciteitsmanagement, nu ondergebracht in ProRail. Tevens is aan de randen van het Hoofdrailnet gekozen voor afzonderlijk aanbesteden van regionale lijnen. Daarnaast zijn de exploitatie en beheer van de HSL-Zuid apart aanbesteed. Bij elkaar is een hybride model ontstaan met twee dominante partijen, NS en ProRail. ProRail is een echte monopolist, de NS een zeer dominante vervoerder met ruim 90% marktaandeel in het personenvervoer. Aan de rand van het Hoofdrailnet is er concurrentie door aanbesteding van de regionale spoorlijnen waar behalve de NS ook andere vervoerders op kunnen inschrijven. De ervaring leert dat de combinatie van de regionale spoorlijnen met het regionale busvervoer aanzienlijke synergievoordelen op kunnen leveren.³ Het huidige hybride model maakt het lastig om consequenties van besluiten goed te kunnen beoordelen. Neem bijvoorbeeld de besluiten van de minister als gevolg van de winterperikelen begin 2011 (I&M, 2011a). Een concrete maatregel is om de informatiefunctie voor reizigers in zijn geheel onder te brengen bij de NS. In de logistieke aansturing wordt de samenwerking tussen de NS en ProRail geïntensiveerd te beginnen door de sturingsfuncties bij infrabeheer en exploitatie onder één gezamenlijk sturingscentrum te plaatsen, de zogenaamde OCCR's.⁴ Doel is om de coördinatie en afstemming te vereenvoudigen. Als blijkt dat deze maatregelen onvoldoende soelaas bieden, sluit de minister verdergaande stappen niet uit. Deze maatregelen passen in het model van de publieke monopolist; er wordt immers gekozen voor integratie van functies bij de dominante partijen. Het gevolg is dat toetredende partijen een mogelijk concurrentienadeel hebben, het speelveld wordt ongelijker.

Invoering van de voorstellen van de FMN om de stoptreinen onder te brengen in aparte regionetten impliceert echter een ontwikkeling naar de andere kant richting het concurrentiemodel. De door FMN ingehuurd onderzoekers van SEOR/ECRI (2011) geven daarom in hun rapport aan dat bij meerdere aanbieders op het spoor een verdergaande afsplitsing van functies bij de NS nodig is. Zij noemen niet alleen het apart zetten van de informatievoorziening en stationsbeheer, maar vinden dat op termijn ook het materieel, personeel en het vastgoed van de NS apart moet worden gezet. Deze redenering past bij het concurrentiemodel. Het zijn logische consequenties van verdergaande concurrentie

³ De aanbesteding van regionale spoorlijnen worden gedecentraliseerd. Dit betekent dat niet het ministerie maar provincies of stadsregio's als vervoersautoriteit deze concessies aanbesteden. Soms worden trein- en busvervoer geïntegreerd aanbesteed, soms separaat.

⁴ OCCR staat Operationeel Controle Centrum Rail. Dit is een gemeenschappelijke meld- en regelkamer waarin ProRail, vervoerders en onderhoudsbedrijven hun mensen hebben zitten ten einde bij calamiteiten sneller acties af te kunnen stemmen. Er bestaat nu alleen een landelijk centrum. Als gevolg van de besluiten van de minister komen er nu ook regionale centra.

in het spoor, maar lijkt strijdig met de eerder genoemde maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking de gedeeltelijke integratie van functies.⁵

Het risico van strijdige besluitvorming is evident: de coördinatie wordt niet verbeterd, maar juist verslechterd met alle consequenties van dien voor de reiziger. In dit verband is het nuttig om ook nog eens te wijzen naar een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2008. De WRR heeft daarin gewezen op de gevolgen van het verlies aan coördinatie door het opsplitsen van taken en verantwoordelijkheden binnen infrastructuur gebonden sectoren, waardoor de langetermijn-investeringen in het gedrang komen.

Besluiten die de ordening van de spoorsector raken dienen expliciet op de consequenties en de consistentie te worden beoordeeld. Een besluit van de minister over de concessies kan niet zonder een visie op welke richting het op moet met ordening van de sector.

6 Voorwaarden voor het concurrentiemodel

Uitgangspunten in het concurrentiemodel zijn het maximaal benutten van mogelijke efficiencyvoordelen en het minimaliseren van extra kosten door sub-optimalisatie en coördinatie. Concreet betekent dit dat wordt gekeken welke delen zonder al te veel problemen van het hoofdrailnet afgehaald kunnen worden. Uitgangspunt is 'ja, mits'. Het onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet (Ecorys, 2011) geeft aan dat er bij vijf lijnen in het bestaande hoofdrailnet voldoende capaciteit op de spoorinfrastructuur is om meerdere vervoerders toe te laten, waarmee concurrentie op het spoor ontstaat. Het ontkoppelen van deze vijf lijnen zorgt niet voor extra overstap voor de reizigers zo leert het onderzoek. De vijf door Ecorys genoemde lijnen kunnen zonder verlies aan 'reizigerssurplus' en zonder al te grote logistieke problemen worden aanbesteed.⁶ Afkoppeling van de vijf lijnen heeft alleen zin als de af te splitsen lijnen daadwerkelijk worden aanbesteed, omdat alleen dan de voordelen van concurrentie kunnen worden geïncasseerd.

Ook de aanbesteding van het verkleinde hoofdrailnet zou logischerwijs passen in het concurrentiemodel. De concessie voor de internationale lijnen via de HSL-Zuid zouden in dit model apart blijven, het nationale vervoer op het HSL-tracé zou eventueel kunnen worden gecombineerd met de concessie van het verkleinde hoofdrailnet.

Een kritische succesfactor bij aanbesteding is het hebben van voldoende serieuze aanbieders. De minister zal daarbij wegen moeten zoeken om het aantal serieuze aanbieders voor exploitatie van grotere delen van het spoor te vergroten. Dat zal in de praktijk niet gemakkelijk zijn vanwege de hoge toetredingsbarrières. Er zijn maar enkele grote 'jongens' actief op de Europese spoormarkt.⁷ Om die reden lijkt aanbesteding van een verkleind het hoofdrailnet op dit moment een stap te ver. Bij verlies van de

⁵ Vreemd genoeg wordt in het rapport van SEOR/ECRI niet ingegaan op de kosten van splitsen van functies. Opvallend is dat FMN met dit onderdeel van het rapport niets doet, waardoor het gepresenteerde plan niet volledig en consistent is.

⁶ Zie voor de vijf genoemde lijnen noot 1. Ecorys heeft nog 9 andere lijnen onderzocht. Deze komen in de ogen van de onderzoekers niet aanmerking voor loskoppeling vanwege capaciteitsproblemen of extra overstappen voor de reizigers.

⁷ In de praktijk zijn er naast de NS drie grote spelers op de Europese spoormarkt actief: Deutsche Bahn met dochterbedrijf Arriva; het Franse Veolia met Connexxion als dochterbedrijf; SCNF met een participatie in Syntus (50%) via Keolis. In Deutsche Bahn en SCNF zijn de Duitse resp. Franse staat meerderheidsaandeelhouder. Alleen Veolia is een privaat bedrijf dat overigens recent de transportdivisie in de etalage heeft gezet. De NS participeert in Syntus (50%) en streekvervoerder Qbuzz (49%).

concessie van het hoofdrailnet zou de NS kopje onder gaan, waardoor het aanbod nog verder wordt verkleind. Bovendien zal de overheid als aandeelhouder opdraaien voor de financiële gevolgen van de ontmanteling van de NS.

De ontwikkeling richting marktmodel vereist verder een nadere afsplitsing van functies bij de NS, vooral in de sfeer van materieel, stations en vastgoed. De opgave daarbij is om sub-optimalisatie en coördinatiekosten zoveel mogelijk te beperken. Voor de korte termijn betekent het dat de maatregelen die begin van dit jaar zijn genomen opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Versterking van de samenwerking tussen ProRail en de NS zonder intensieve betrokkenheid van andere vervoerders past niet in dit model. Zeker vanuit mededingingsoptiek wordt daarbij op eieren gelopen.

Om het opwerpen van hinderpalen door treinoperators te bestrijden dient er een sterke toezichthouder te komen die bevoegdheden heeft die vergelijkbaar zijn met de Opta in de telecomsector. Het beschermen van reizigersbelangen zou uitdrukkelijk onderdeel van de taakopdracht dienen te zijn. De directie Regulering Energie en Vervoer heeft in vergelijking met de Opta te beperkte bevoegdheden meegekregen bij de invoering van de nieuwe spoorwegwetgeving in 2004.⁸

7 Voorwaarden voor het monopolie-model

Bij de keuze voor het monopolie-model worden de voordelen van synergie en schaal binnen het monopolie zoveel mogelijk benut. Wat betreft het hoofdrailnet geldt het adagium 'niet afsplitsen, tenzij'. Er mogen alleen regionale lijnen van het hoofdrailnet worden gehaald als aangetoond is dat de synergie met de regionale buslijnen groter is dan de 'snijverliezen' door het verkleinen van het hoofdrailnet. Op basis van het reikwijdteonderzoek zouden er maximaal vijf lijnen voor in aanmerking komen. Aanbesteding van deze lijnen ligt voor de hand mits de concurrentievoordelen groter zijn dan de snijverliezen en er sprake is van voldoende serieuze aanbieders. Deze voorwaarden zijn echter nog niet onderzocht. Er is alleen gekeken of ontkoppeling van de lijnen technisch zonder problemen kan.

De concessie voor de HSL-Zuid, zeker voor het binnenlandse vervoer wordt gecombineerd met het hoofdrailnet indien dit tot kostenvoordelen leidt door een betere benutting van de infrastructuur en het materieel (schaalvoordelen).

De huidige maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking met ProRail kunnen in dit model worden geïntensiveerd. Indien de samenwerking tussen de NS en ProRail onvoldoende oplevert is een vorm van (her)integratie van functies de logische vervolgstap. Dit kan natuurlijk spanning opleveren met de Europese regelgeving. De oplossing dient daarvoor gezocht te worden in versterken van de positie van de NMa. Maximering van synergievoordelen betekent ook dat de samenhang tussen exploitatie, stations en vastgoed ten volle benut moeten worden zoals dat in Japan gebeurt.

Versterking van de governance-structuur is in het monopolie-model noodzakelijk. Het raamwerk van de concessie biedt voldoende aanknopingspunten voor de minister om afspraken te maken over operationele prestaties. Daarbij kan de concessieverlener meer informatie vragen over de prestaties van de verschillende lijnen in het hoofdrailnet zoals

⁸ Dit is een bewuste keuze geweest van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Men had na 'spoorcrisis' in 2000/2001 geen behoefte aan een lastige pottenkijker in wat de institutionele driehoek ministerie-ProRail-NS werd genoemd. Ecorys (2011) wijst erop dat in andere landen wel sprake is van een sterke vervoersautoriteit.

de NMa (2011) recent adviseerde. De Algemene Rekenkamer (2011) herhaalde in een recent rapport haar advies om de rollen van opdrachtgever, toezichthouder en aandeelhouderschap goed te scheiden binnen de rijksoverheid.

Er is ook versterking van het interne toezicht op de monopolist(en) nodig. De huidige Raden van Commissarissen van NS en ProRail lijken nu te veel een buffer te zijn voor het zittende management. Zo dient de belangenafweging op het niveau van het interne toezicht herkenbaarder te worden, vooral als het gaat om het reizigersbelang. Waarom bijvoorbeeld niet net als de ondernemingsraad een voorkeursrecht voor consumentenorganisaties bij benoeming van een commissaris in de RvC. Overwogen kan worden om een personele unie tussen de Raden van Commissarissen tussen ProRail en de NS te creëren met het oog op de gewenste samenwerking; mogelijk als eerste stap van verdere integratie.

Bij de keuze voor een monopolie-model dient de aandeelhouder ook een actieve rol te vervullen. Eén van de hoofdvragen daarbij is welke strategische ruimte de monopolist krijgt. De NS heeft internationale ambities en is als treinvervoerder onder ander actief in Engeland. De vraag is of de ontwikkeling naar een Europese speler zich goed verhoudt tot de positie van nationale vervoerder op het spoor. Nationale bescherming én internationale concurrentie wringt. Uit oogpunt van goed toezicht geniet beperking van ambities tot het nationale domein de voorkeur. Bij internationaal opererende bedrijven is het veel moeilijker om greep te krijgen op ongewenste kruissubsidiëring. Gezien de omvang van de activiteiten in Nederland en de Europese ambities van het bedrijf zijn deze risico's aanzienlijk.

Ook in het monopolie-model is versterking van de externe toezichthouder nodig om conflicten met goederenvervoerders en regionale treinoperators te beslechten. Het beschermen van consumentenbelangen hoort bij de taken van het externe toezicht, zodat de monopolist effectief tegenspel krijgt. Dit betekent dat de bevoegdheden van de NMa wat betreft de regulering van het spoor dienen te worden vergroot.

8 Beoordeling voorstel minister

De betekenis van het voorgenomen besluit van de minister kan verschillend worden uitgelegd. Het besluit kan opgevat worden als een voortzetting van de huidige hybride structuur, waarbij voor iets meer concurrentie wordt gekozen door het aanbesteden van enkele lijnen uit het huidige hoofdnet. Het besluit kan echter ook gezien worden als een, weliswaar bescheiden, eerste stap naar invoering van concurrentie op het spoor. De minister verschaft geen duidelijkheid over haar visie hierop. De vervoerders verkeren dan ook in onzekerheid. De NS is juist kritisch op dit onderdeel van het voorgenomen besluit, de regionale vervoerders reageren tot dusver zeer terughoudend, maar hadden waarschijnlijk op meer gehoopt. Stevige lobby's richting het parlement zijn in de komende periode van betrokken partijen te verwachten. Ondanks het ontbreken van een visie van de minister is de richting duidelijk. Hoe bescheiden de stap ook is, het betekent meer concurrentie op het spoor. Met het besluit worden maatregelen, gericht op het optimaliseren van de sector als geheel, bemoeilijkt of zelfs geblokkeerd. Zo zal vergroting van de concurrentie verdere spanning zetten op de samenwerking in de sector, welke nu al zeer moeizaam verloopt. Op korte termijn kunnen de eerder genomen maatregelen als gevolg van de winterperikelen onder druk komen te staan. Op langere termijn worden met de nu gekozen beleidslijn vormen van integratie van taken binnen de sector geblokkeerd. De stap die de minister nu zet met het aanbesteden van

vijf lijnen kan uiteindelijk een domino-effect tot gevolg hebben en leiden tot het verder opsplitsen van functies binnen de sector.

Zo kunnen op het oog bescheiden maatregelen leiden tot ingrijpende aanpassingen in de ordening van de sector. Vanwege het risico op een domino-effect kunnen de voorstellen van de minister niet als experimenten worden gezien. In theorie kunnen ordeningsmaatregelen worden teruggedraaid, in de praktijk blijkt dat zeer lastig te zijn. Zie bijvoorbeeld de splitsing van de NS en ProRail. Langzamerhand is iedereen het erover eens dat dit besluit schadelijk is geweest voor de sector, toch is het tot dusver voor de politiek niet mogelijk gebleken om daar op een zakelijke wijze over te kunnen spreken. Besluiten die de ordening raken dienen derhalve zeer goed overwogen genomen te worden.

9 Conclusies

Mijn betoog in deze bijdrage is dat bij de besluitvorming over de concessies niet alleen naar de reizigersbelangen in enge zin moeten worden gekeken, maar ook breder naar de ordening. Reizigersgemak, hoogwaardig OV en een consistente ordening zijn de te onderscheiden aspecten van het reizigersbelang. De keuzes die worden gemaakt moeten passen in de visie op de gewenste ordening in de spoorsector is. In schema 1 wordt de essentie van de keuzes nog eens samengevat.

Schema: Keuze in de ordening

	Monopoliemodel	Concurrentiemodel
Positief	Synergie tussen functies schaalvoordelen	Prikkels/markttucht Transparantie
Negatief	Grip op monopolist lastig Onvoldoende prikkels	Hogere transactiekosten Sub-optimalisatie systeem
Wat op te lossen?	Governance Internationale ambities	Afsplitsen functies Terugdraaien samenwerking

In de Nederlandse spoorsector zijn door de inrichting en het intensieve gebruik van de infrastructuur de voordelen van het monopoliemodel groot. Naar verwachting wegen de voordelen van concurrentieprikkels niet op tegen de kosten van het opsplitsen van functies.

De voorstellen van de minister gaan echter de andere kant op richting meer concurrentie. De vraag is of de consequenties van die stap voldoende zijn doordacht. Door de voorstellen voor het hoofdrailnet niet expliciet te toetsen op de effecten voor de ordening loopt het rijk het risico in de toekomst te worden geconfronteerd met onverwachte en ongewenste effecten in de spoorsector.

Maarten Veraart

* Adviseur bij Andersson Elffers Felix (AEF)

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*, Den Haag, 2011.
- Ecorys, Arcadis, *Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en samenloop*, Rotterdam, 26 mei 2011.
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland, *Het Nieuwe Spoorplan*, mei 2011.
- SEOR, ECRI, *Het Nieuwe Spoorplan, Inschatting Besparingen en Analyse Organisatorische Consequenties*, Rotterdam, 2011.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), *Functioneren spoor*, Den Haag, 27 januari 2011 (a).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), *HSA-problematiek en beleidsvoornemen Hoofdrailnet*, Den Haag, 18 november 2011(b).
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), *Marktscan Personenvervoer per spoor*, Den Haag, 14 september 2011.
- Veraart, M.D.L., *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). *New Perspectives on Investments in Infrastructures*, Amsterdam University Pres, Amsterdam, 2008.

De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld

M.A. Allers*

Samenvatting

Uit recent onderzoek is gebleken dat de 90 min of meer geoormerkte rijksuitkeringen aan gemeenten bij elkaar genomen op ongeveer op dezelfde manier over de gemeenten worden verdeeld als de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit roept de vraag op of het aantal uitkeringen aan gemeenten niet drastisch kan worden ingeperkt. Dit artikel gaat na welke mogelijke bezwaren met een dergelijke beperking zouden zijn verbonden. De conclusie is dat er naast de algemene uitkering slechts enkele in omvang beperkte uitkeringen nodig zijn, onder meer om calamiteiten op te vangen. Snoeien in het aantal uitkeringen spaart geld en vergroot de transparantie.

Trefwoorden: gemeentefinanciën, algemene uitkering, doeluitkering.

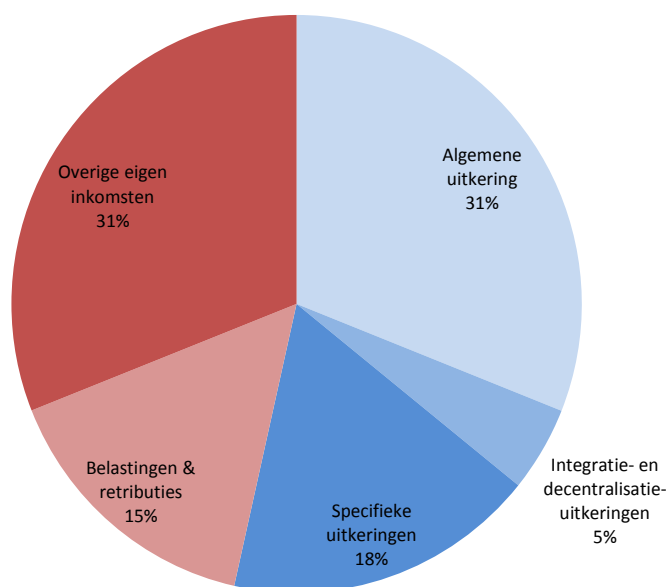
1 Inleiding

Er gaat een grote geldstroom van rijk naar gemeenten. Het gemeentefonds is op dit moment in omvang de vierde post op de rijksbegroting (Tweede Kamer, 2011–2012a, blz. 5). Naast het gemeentefonds bestaan echter nog tal van andere uitkeringen. Gezamenlijk gaat het dit jaar om ruim 27 miljard euro. Daar zal het niet bij blijven. Door taakoverdrachten aan gemeenten zal daar volgens de Miljoenennota de komende jaren nog zo'n 8 miljard euro bijkomen. Het gemeentefonds kan daardoor promoveren tot de tweede post op de rijksbegroting, direct na Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Voor gemeenten is deze geldstroom van nog groter belang dan voor het rijk. Ondanks de ophef die ze soms veroorzaken stellen gemeentelijke belastingen niet zo veel voor. Meer dan de helft van de gemeentelijke inkomsten bestaat uit rijksuitkeringen. Dit zijn de blauwe taartpunten in figuur 1.

Over deze overdrachten is veel nog onbekend. In totaal gaat het op dit moment vermoedelijk om 91 verschillende uitkeringen. Zeker is dit niet, omdat er geen compleet overzicht van bestaat. Overzichten op deelgebieden bestaan wel, maar zijn onvolledig. Elke uitkering kent een eigen logica, is een middel om een bepaald doel te bereiken. De aandacht van beleidsmakers richt zich dan ook op de verdeling van afzonderlijke uitkeringen, waarvan soms erg veel werk wordt gemaakt. Maar de hamvraag wordt niet gesteld: Hoe zullen al die verschillende uitkeringen gezamenlijk uitpakken? Elke uitkering wordt op een andere manier verdeeld. Maar hoe is de verdeling van de som van al die verschillende geldstromen? Concentreren die geldstromen zich bij bepaalde (groepen van) gemeenten? Of is er juist sprake van een brede spreiding?

Figuur 1 Inkomstenbronnen van gemeenten, 2011



Bron: Allers (2011b)

2 De financiële verhouding

Iemand die er veel van af weet, heeft eens gezegd dat de financiële verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten helemaal niet ingewikkeld is (Te Wechel, 1987). Iedereen die wel eens zakgeld heeft gehad kan het begrijpen. Gemeenten krijgen zakgeld via het gemeentefonds, kleeidgeld via de specifieke uitkeringen en mogen in beperkte mate bijverdienen. De belangrijkste krantenwijk wordt daarbij gevormd door de onroerendezaakbelastingen. Is het inderdaad (nog steeds) zo simpel? Dat valt tegen.

Specifieke uitkeringen

Laten we eens beginnen met de specifieke uitkeringen; het kleeidgeld dus. Het aantal specifieke uitkeringen piekte ooit ergens boven de 500 – niemand weet het precieze aantal. Dat laatste is veelzeggend; 500 soorten kleeidgeld; dat is wel erg gedetailleerd. Dat zijn niet alleen aparte potjes voor sokken, t-shirts enz, maar zelfs voor rode t-shirts en gele t-shirts, en voor linker- en rechtersokken. U voelt wel aan dat dit niet veel bestedingsvrijheid overlaat. Wie niet van gele t-shirts houdt heeft pech gehad.

Het wijst ook niet op veel vertrouwen bij de gulle gever, hoewel lokale bestuurders toch door dezelfde kiezers worden gekozen als nationale. De besteding van elke uitkering moest bovendien uitgebreid worden verantwoord. Dat laatste is inmiddels sterk verbeterd. Ook is het aantal verschillende specifieke uitkeringen de afgelopen jaren sterk teruggebracht. Dit jaar bestaan er voor gemeenten nog 37 (tabel 1). Veel specifieke uitkeringen zijn afgeschaft, samengevoegd of naar het gemeentefonds overgebracht.

Tabel 1 Uitkeringen van rijk aan gemeenten, 2011^{a)}

Uitkering	Aantal	Bedrag (mln euro's)
Gemeentefonds	54	18.104
Algemene uitkering	1	15.436
Decentralisatie-uitkeringen	41	1.041
Integratie-uitkeringen	6	1.480
Overige uitkeringen	6	147
Specifieke uitkeringen	37	9.172
Totaal	91	27.276

a) De uitkering uit het btw-compensatiefonds (3.026 mln euro) wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Bron: Allers (2011a)

Het kabinet wil hier nog verder in gaan. In lijn met het principe 'Je gaat erover of niet' beperkt het rijk zich tot zijn kerntaken. Het rijk kiest in zijn verhouding tot decentrale overheden waar mogelijk voor een stelselverantwoordelijkheid. Daarbij ligt bekostiging via het gemeentefonds meer voor de hand dan bekostiging via een specifieke uitkering. Officieel rijksbeleid is nu dat alleen bij een verantwoordelijkheid van het rijk of de provincie voor de rechtmatige uitvoering door een individuele gemeente een specifieke uitkering past (Tweede Kamer, 2011–2012b, blz. 27).

De huidige specifieke uitkeringen zijn breder dan voorheen, waardoor de bestedingsvrijheid is toegenomen. De grootste specifieke uitkering, die voor de bekostiging van de door de gemeenten uitgevoerde bijstand, is zelfs helemaal niet meer geoormerkt. Gemeenten die er aan overhouden mogen het overschot naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten – tot op zekere hoogte – zelf worden aangevuld. Specifieke uitkeringen zijn kortom vrijer besteedbaar dan ooit, en soms zelfs niet eens meer geoormerkt.

Gemeentefonds

Bij het gemeentefonds is juist een tegengestelde beweging aan de gang. Uit het gemeentefonds wordt de algemene uitkering betaald, vanouds het zakgeld van de gemeenten. De algemene uitkering is niet geoormerkt. Maar dat betekent niet dat zij daarmee ook vrij besteedbaar is (Sterks en Verhagen, 1999). De belangrijkste reden daarvoor is dat er door wet- en regelgeving een hele reeks voorzieningen en andere kostenposten bestaat waar gemeenten niet onderuit kunnen. Denk aan de bevolkingsadministratie, de burgemeester en het organiseren van verkiezingen voor de Tweede Kamer. Alleen wat daarna nog over blijft, is echt vrij besteedbaar. Hoeveel dat is weet niemand, omdat de grens tussen verplicht en vrijwillig niet scherp is te trekken. Immers, veel gemeentelijke activiteiten op terreinen waarop verplichtingen bestaan, worden op een wat hoger niveau uitgevoerd dan wettelijk gezien noodzakelijk is.

Tot enkele jaren geleden kon je eenvoudigweg over het gemeentefonds praten als je de algemene uitkering bedoelde. Dat is niet meer zo. Tegenwoordig worden uit het gemeentefonds nog 53 andere uitkeringen gedaan. De afgelopen paar jaar heeft vooral het fenomeen decentralisatie-uitkering een hoge vlucht genomen. Dat zijn uitkeringen die in theorie vrij besteedbaar zijn, maar waaraan in de praktijk vaak

bestedingsvoorwaarden zijn verbonden.¹ Je mag ze besteden waaraan je wilt, maar je krijgt ze alleen als je projecten uitvoert op een bepaald beleidsterrein. Dat lijkt erg veel op specifieke uitkeringen.

Dat is niet verwonderlijk, want veel decentralisatie-uitkeringen zijn voormalige specifieke uitkeringen die naar het gemeentefonds zijn overgeheveld. De afname van het aantal specifieke uitkeringen is dus voor een deel cosmetisch. Gemeenten ontvangen nu meer soorten decentralisatie-uitkeringen (41) dan specifieke uitkeringen (37). Daarnaast zijn er ook nog 6 integratie-uitkeringen. Die zijn vergelijkbaar met decentralisatie-uitkeringen, alleen staat hierbij van tevoren vast op welk moment zij overgaan naar de algemene uitkering.

Het is officieel rijksbeleid om bestaande decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te beëindigen, en de totstandkoming van nieuwe decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te beperken (Tweede Kamer, 2011–2012b, blz. 7). Decentralisatie-uitkeringen moeten zo veel als mogelijk is naar de algemene uitkering worden overgeheveld, eventueel via de tussenvorm van de integratie-uitkering. In werkelijkheid is het aantal decentralisatie-uitkeringen de laatste jaren echter gegroeid.

Conclusie: twee trends

Samenvattend: het onderscheid tussen specifieke uitkeringen – formeel geoormerkt – en uitkeringen uit het gemeentefonds – formeel vrij besteedbaar – is in de praktijk nog maar van beperkte betekenis. Zakgeld en kleedgeld lopen in elkaar over. Wat betreft de mate van bestedingsdwang zijn de verschillen tussen sommige specifieke uitkeringen groter dan die tussen specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds. Verder zien we een trend naar het overhevelen van specifieke en decentralisatie-uitkeringen naar de algemene uitkering.

3 De samenloop van uitkeringen aan gemeenten

We bekijken nu hoeveel verschillende uitkeringen afzonderlijke gemeenten ontvangen, en hoe het geheel van alle uitkeringen tussen de gemeenten wordt verdeeld. Van enkele specifieke uitkeringen is de verdeling nog steeds niet te achterhalen. De uitkomsten hebben daardoor wat betreft de verdeling betrekking op 99 procent van het totale uitkeringsbedrag.²

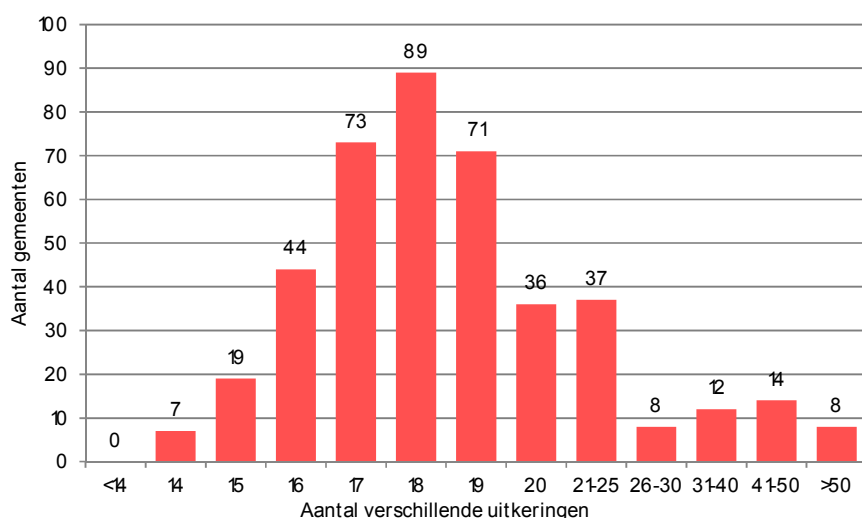
Aantal uitkeringen

Hoeveel verschillende uitkeringen ontvangen gemeenten nu eigenlijk? Geen enkele gemeente ontvangt alle 91 uitkeringen. Rotterdam komt het verst, met 59 verschillende uitkeringen. Zeven gemeenten ontvangen elk slechts 14 verschillende uitkeringen. De rest zit er tussenin. Figuur 2 geeft hiervan een overzicht. Het meest voorkomend is het ontvangen van 18 verschillende uitkeringen. Dit komt voor bij 89 van de in totaal 418 gemeenten.

¹ Zie bijvoorbeeld de uitleg in het Besluit van 19 april 2011 tot wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het wijzigen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen en het introduceren van nieuwe decentralisatie- en integratie-uitkeringen (2009), *Staatsblad*, 2011, 226.

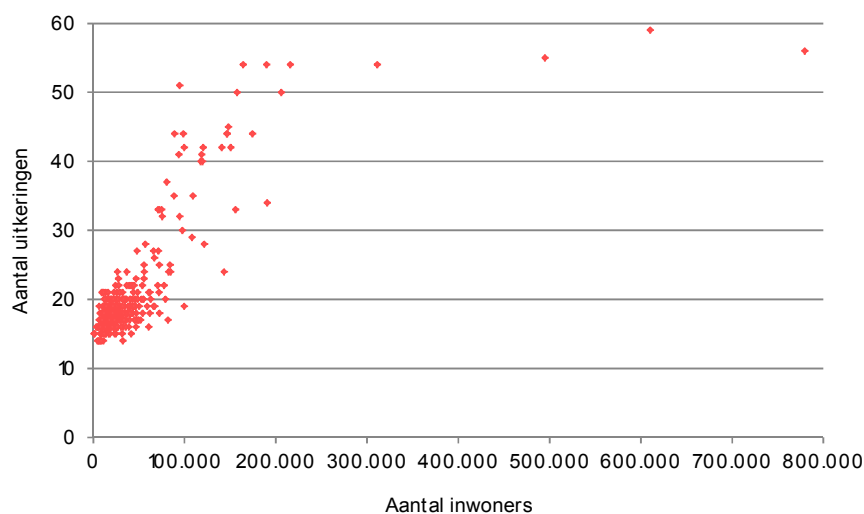
² Dit hoofdstuk is gebaseerd op Allers (2011a). Zie aldaar voor bronvermeldingen. Alle gegevens hebben betrekking op 2011.

Figuur 2 Aantal gemeenten dat een bepaald aantal verschillende uitkeringen ontvangt



Acht gemeenten ontvangen elk meer dan 50 verschillende uitkeringen. Uit figuur 3 blijkt dat deze 8 gemeenten allemaal groot of zeer groot zijn. De kleinste hiervan heeft 95.000 inwoners. Er bestaat een duidelijk verband tussen het aantal inwoners en het aantal uitkeringen: hoe groter, hoe meer uitkeringen. Gemeenten onder de 25.000 inwoners ontvangen maximaal 22 uitkeringen, en meestal aanzienlijk minder.

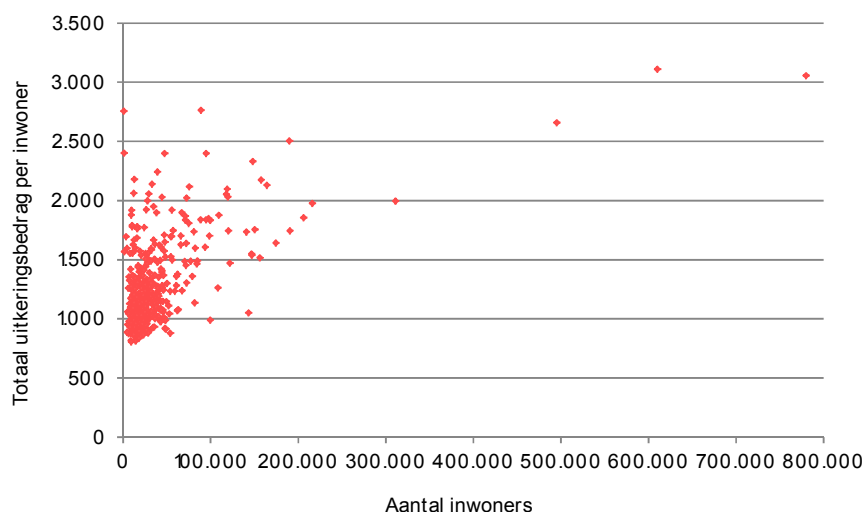
Figuur 3 Relatie gemeenteomvang en aantal ontvangen uitkeringen



Verdeling

Grotere gemeenten ontvangen dus meer verschillende uitkeringen van het rijk dan kleine. Figuur 4 laat zien dat dit niet betekent dat kleine of middelgrote gemeenten per inwoner gemeten altijd een relatief lage uitkering ontvangen, maar dat dit in de meeste gevallen wel zo is. Toch is er geen duidelijk verband tussen inwonertal en per capita uitkeringsbedrag.

Figuur 4 Relatie gemeenteomvang en totaal ontvangen uitkeringsbedrag (euro per inwoner)



Om te laten zien hoe rijksuitkeringen tussen de gemeenten worden verdeeld, nemen we uitkeringsbedragen per inwoner als uitgangspunt. Die worden uitgedrukt als percentage boven of onder het landelijke gemiddelde. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een score van 12 betekent dat een bepaalde gemeente een bedrag ontvangt dat per inwoner 12 procent hoger is dan gemiddeld. Een score van nul betekent dat de uitkering per inwoner precies op het landelijke gemiddelde ligt. Een negatieve waarde duidt op een uitkering die per inwoner lager is dan de gemiddelde uitkering per inwoner.

Tabel 2 laat zien dat Rotterdam het best wordt bedeed. Die gemeente ontvangt per inwoner 92 procent meer dan gemiddeld. De top-10 laat een beeld zien van grote steden, gemeenten met naar verhouding arme inwoners en van waddengemeenten. Gemeenten die aanzienlijk minder dan gemiddeld ontvangen zijn overwegend klein, hebben een sociale structuur die weinig overheidsbemoeienis vergt en hebben soms ook zeer welvarende inwoners (Blaricum, Bloemendaal).

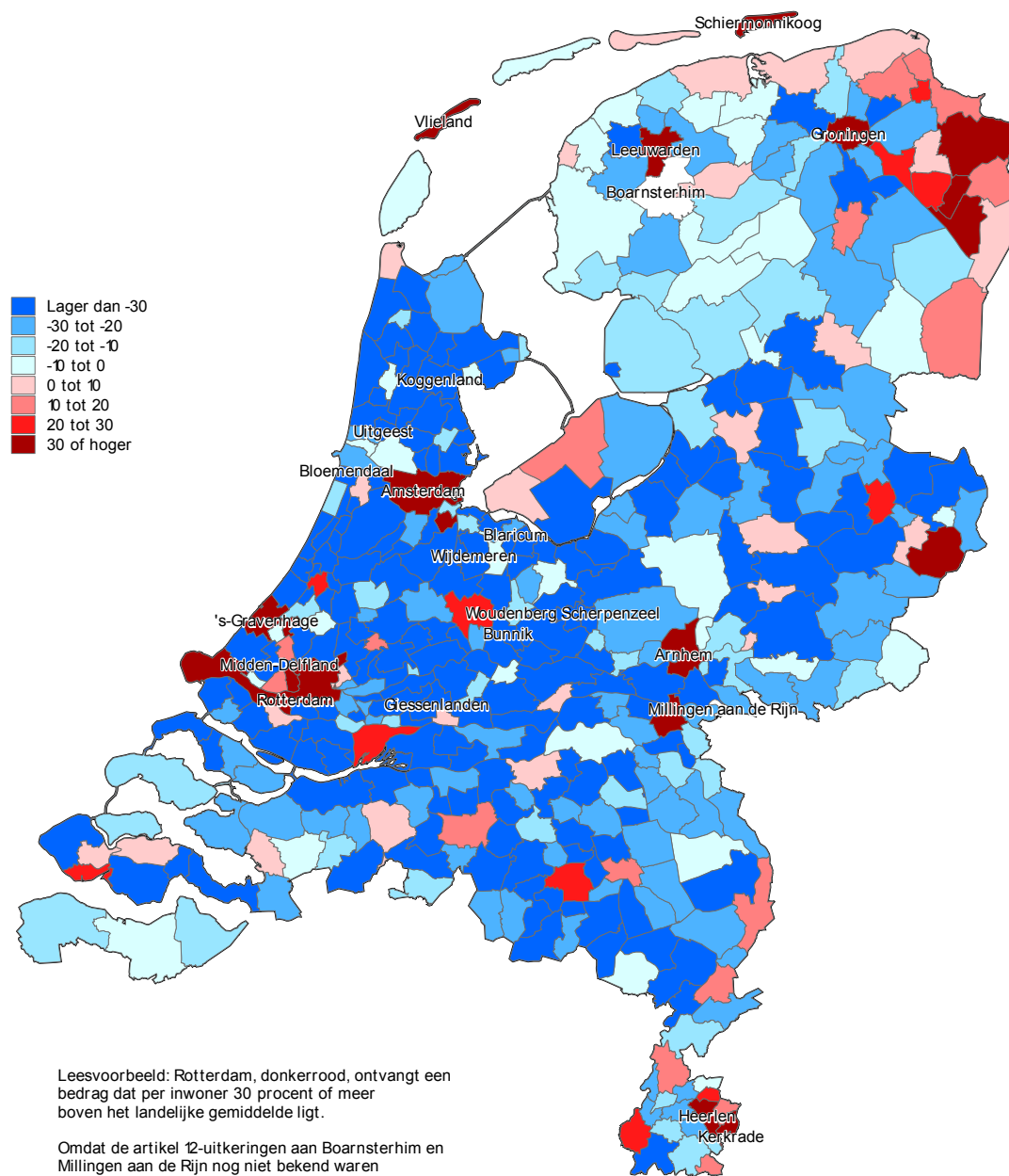
Tabel 2 Totaal aan uitkeringen per inwoner als percentage boven (positief) of onder (negatief) de gemiddelde uitkering per inwoner

Laagste tien		Hoogste tien	
Scherpenzeel	-50	Rotterdam	92
Bunnik	-50	Amsterdam	89
Blaricum	-50	Heerlen	70
Midden-Delfland	-49	Schiermonnikoog	70
Uitgeest	-47	's-Gravenhage	64
Giessenlanden	-47	Groningen	54
Wijdmeren	-47	Vlieland	48
Bloemendaal	-47	Kerkrade	48
Woudenberg	-47	Leeuwarden	48
Koggenland	-46	Arnhem	44

De kaart laat per gemeente zien in hoeverre het uitkeringsbedrag per inwoner boven (rood) of onder (blauw) het gemiddelde ligt. Het Noorden valt op met veel bovengemiddelde uitkeringsbedragen, vooral in de provincie Groningen.

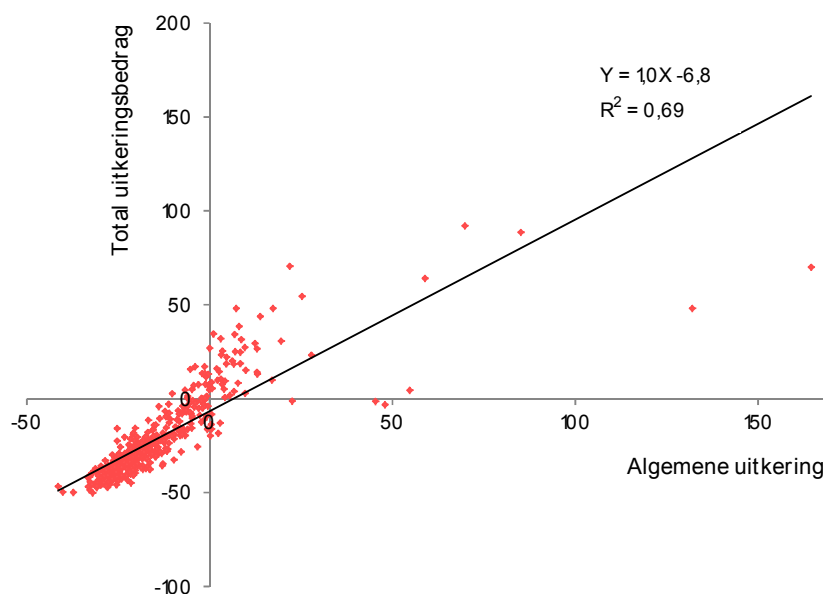
Het beeld dat oprijst uit tabel 2 en de kaart zal insiders meteen doen denken aan de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds; het gemeentelijke zakgeld. Die uitkering wordt zorgvuldig verdeeld aan de hand van 60 verschillende verdeelmaatstaven, die samen een soort "behoefteindex" vormen (zie Allers, 2010a). De uitkering is hoger naarmate gemeenten sterker te maken hebben met kostenverhogende omstandigheden, en naarmate zij een geringe belastingcapaciteit hebben. Grote, arme en waddengemeenten ontvangen een relatief hoge algemene uitkering, kleine rijke gemeenten vaak een lage. Precies wat we zien voor de verdeling van het totaal aan uitkeringen.

**Totaal aan uitkeringen per inwoner,
uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijke gemiddelde**



Figuur 5 laat zien dat het totaal aan uitkeringen grosso modo inderdaad weinig anders wordt verdeeld dan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uitgezet tegen de algemene uitkering vertoont het totale uitkeringsbedrag een rechte lijn met een helling van 45 graden, die bijna door de oorsprong gaat. Dit betekent dat een algemene uitkering die één extra procentpunt boven het gemiddelde uitkomt, samengaat met een totaalbedrag aan uitkeringen dat eveneens één extra procentpunt boven het gemiddelde ligt. De R-kwadraat, een maatstaf voor de sterkte van het verband, bedraagt 0,69. De vijf afwijkende punten aan de rechterkant onder de regressielijn zijn (van rechts naar links) Vlieland, Schiermonnikoog, Rozendaal, Ameland en Terschelling. Dit zijn de vijf kleinste gemeenten van het land. Wanneer deze buiten beschouwing worden gelaten wordt het verband nog sterker (R-kwadraat = 0,84).

Figuur 5 Totaal uitkeringsbedrag per gemeente uitgezet tegen de algemene uitkering; beide uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijke gemiddelde bedrag per inwoner



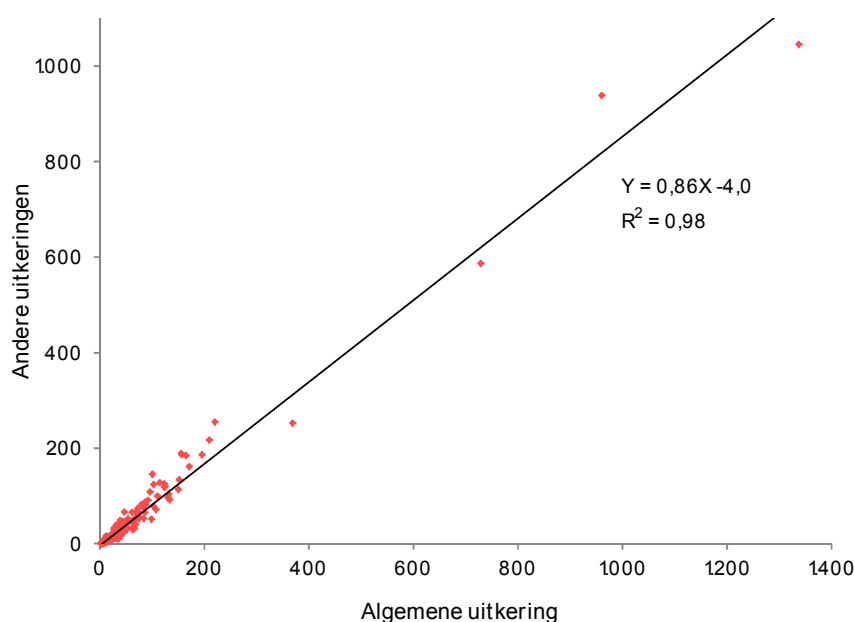
Dit lijkt misschien een open deur, aangezien de algemene uitkering de grootste uitkering is, en dus het totaal sterk beïnvloedt. Maar er is meer. De andere 90 uitkeringen bij elkaar zijn over het algemeen proportioneel hoger wanneer de algemene uitkering hoger is. Dat is te zien in figuur 6. Anders dan figuur 5 en tabel 2 bevat figuur 6 uitkeringsbedragen per gemeente (dus niet de relatieve afwijking van het bedrag per inwoner). Uit deze figuur blijkt dat de verdeling van de algemene uitkering gelijk opgaat met de verdeling van de rest van de uitkeringen aan gemeenten. Naast elke euro aan algemene uitkering ontvangt een doorsnee gemeente 86 cent aan andere uitkeringen. De R-kwadraat bedraagt 0,98. Dat betekent dat aan de hand van de verdeling van de algemene uitkering 98 procent van de verdeling van de overige uitkeringen kan worden verklaard. Dat is nogal wat.

Dit is opmerkelijk, want elke uitkering heeft een ander doel en een ander verdeelsysteem. In samenhang gezien vertonen die verdeelsystemen dus een grote

gelijkenis met dat van de algemene uitkering. Zoals gezegd wordt de algemene uitkering verdeeld aan de hand van een soort behoeftigheidsindex: hoe meer (subsidiabele) kostenfactoren aanwezig zijn, en hoe minder belastingcapaciteit, hoe hoger de uitkering. Kennelijk is die behoeftigheidsindex een goede voorspeller voor het bedrag dat gemeenten aan andere uitkeringen binnenkrijgen.

Voor meer dan de helft van de uitkeringen is de correlatie met de algemene uitkering groter dan 70 procent. Sterke correlaties vinden we vooral bij de grote uitkeringen. De correlatie tussen de algemene uitkering, de grootste van alle uitkeringen, en de op één na grootste uitkering, die voor de bijstand, bedraagt 99 procent. De correlatie tussen de algemene uitkering en de op twee, drie respectievelijk vier na grootste uitkeringen bedraagt 83, 98 en 95 procent.

Figuur 6 Bedrag aan uitkeringen naast de algemene uitkering, uitgezet tegen het bedrag van de algemene uitkering (miljoen euro).



4 Een gedachte-experiment

Het voorgaande heeft ons twee dingen geleerd. Het eerste is dat het onderscheid tussen specifieke uitkeringen – formeel geormerkt – en uitkeringen uit het gemeentefonds – formeel vrij besteedbaar – in de praktijk nog maar van beperkte betekenis is, en dat er bovendien een trend bestaat naar het overhevelen van uitkeringen naar de algemene uitkering. Het kabinet wil die trend voortzetten.

Het tweede is dat er ondanks deze trend en ondanks dit officiële streven nog een veelheid aan verschillende uitkeringen bestaat, maar dat die samen tot een verdeling leiden die opvallend sterk samenhangt met die van de algemene uitkering. Het kleedgeld van de gemeenten wordt weinig anders verdeeld dan het zakgeld.

Dit inspireerde mij tot een gedachte-experiment. Stel dat we nu eens al die 91 verschillende uitkeringen samen zouden voegen tot één nieuwe. Die zou dan worden

verdeeld zoals nu de algemene uitkering wordt verdeeld, eventueel met kleine aanpassingen.

Een dergelijke operatie zou goed passen bij de door het kabinet gepresenteerde beleidsdoelstellingen op het gebied van het openbaar bestuur. Het zou bovendien kosten besparen, doordat minder menskracht nodig is voor het managen van de geldstroom, zowel bij rijk als bij gemeenten. Verder zou het de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten aanzienlijk transparanter maken.

Als we dit zouden doen, wat zou er dan allemaal mis kunnen gaan? Een dergelijke radicale stap zou om te beginnen tot problemen kunnen leiden doordat het rijk sturingsmogelijkheden verliest. Verder is het maar de vraag of de verdeling dan nog wel eerlijk zou zijn. Ook wordt het misschien wel moeilijk om ook in de toekomst te bepalen hoe hoog die ene uitkering moet zijn. Ten slotte zijn er enkele complicaties op het politieke vlak. Laten we deze punten eens langslopen.

Sturing

Op dit moment kan het rijk bij de overgrote meerderheid van de uitkeringen aan gemeenten voorwaarden stellen aan de besteding. Vakdepartementen verstrekken uitkeringen om hun eigen beleid te verwezenlijken. Een bezwaar tegen het overhevelen van alle bestaande uitkeringen naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds zou kunnen zijn dat deze mogelijkheid dan verdwijnt. Om verschillende redenen is op dat bezwaar wel wat af te dingen.

Sturen kan ook anders

Om te beginnen is, zoals gezegd, het officiële streven van het kabinet gericht op het verminderen van aan besteding gestelde voorwaarden. Onder het motto "Je gaat erover of niet" moeten overheden zich terugtrekken op hun eigen taakvelden, en moet bestuurlijke drukte – de bemoeienis van meerdere overheden met hetzelfde beleid – worden tegengegaan. Verminderde sturingsmogelijkheden van het rijk passen dus in het officiële kabinetsbeleid.

Natuurlijk is het niet verstandig om voetstoots uit te gaan van openlijk beleden beleidsuitgangspunten van een kabinet. Een verminderde neiging tot het sturen van decentrale overheden is niet een erg in het oog springend kenmerk van het huidige beleid. Wel zien we al langer een verschuiving van het sturen met financiële prikkels (geormerkte uitkeringen) naar het sturen via wet- en regelgeving. Het rijk heeft geen geormerkte uitkeringen nodig om gemeenten rijksbeleid uit te laten voeren. Het kan de uitvoering van dat beleid eenvoudig opleggen. En dat doet het ook. Sturen kan dus ook anders.

Een voorbeeld uit de literatuur van het sturen met geormerkte uitkeringen heeft betrekking op externe effecten (bijvoorbeeld Oates, 1999). Lokale beslissingen kunnen een reikwijdte hebben die het grondgebied van gemeenten overschrijdt, in positieve zin (niet-inwoners profiteren van voorzieningen) of in negatieve zin (overlast voor niet-inwoners). Wanneer gemeentebestuurders alleen het welzijn van hun eigen inwoners (kiezers) voor ogen hebben, leidt dit tot suboptimale beslissingen. Bijvoorbeeld tot te weinig onderhoud aan een weg die vooral (zeg voor 70 procent) door niet-ingezetenen wordt gebruikt. Een geormerkte uitkering die 70 procent van de kosten van dat onderhoud voor zijn rekening neemt kan dit verhelpen. Dit instrument wordt in Nederland echter niet of nauwelijks voor dit doel ingezet.

Geormerkte uitkeringen sturen minder dan vaak gedacht

Verder is het nog maar de vraag hoe effectief gemeenten via geormerkte uitkeringen zijn te sturen. Geormerkte uitkeringen kunnen slechts worden besteed aan het doel dat het rijk aangeeft. Vaak wordt gemakshalve verondersteld dat een geormerkte uitkering van x miljoen euro aan beleidsterrein y, de gemeentelijke uitgaven aan y ook daadwerkelijk met x miljoen doen toenemen. Maar dat is een misverstand. Alleen in extreme situaties zal dit het geval zijn. Hoe kan dit?

Het intermezzo hieronder bevat een theoretisch onderbouwde verklaring. Een eenvoudige uitleg luidt als volgt. Vaak wordt vergeten dat gemeenten ook zonder geormerkte rijksuitkeringen al geld uitgeven aan de meest uiteenlopende zaken. Er bestaat een gerede kans dat het te subsidiëren beleidsterrein y daar bij zit. Zeker omdat geormerkte uitkeringen, zoals we hebben gezien, veel breder zijn dan voorheen. Wanneer het rijk met een uitkering komt die gemeenten aan y moeten besteden, kunnen zij het bedrag dat zij voor eigen rekening al aan y uitgaven naar believen verlagen. Het bespaarde bedrag kunnen zij naar eigen inzicht besteden.

Geormerkte uitkeringen hebben daarom in veel gevallen precies hetzelfde effect als vrij besteedbare uitkeringen! Alleen wanneer gemeenten liever minder dan het uitkeringsbedrag aan het desbetreffende beleidsterrein zouden willen besteden is er een verschil.

Of en hoeveel de uitgaven aan een bepaald beleidsterrein toenemen als gevolg van een geormerkte uitkering hangt dus af van de plaatselijke voorkeuren. Rijksbeleid dat loopt via geormerkte uitkeringen aan gemeenten heeft daardoor niet zelden minder effect dan verwacht. Bovendien verschilt het effect van gemeente tot gemeente.

Tijdelijke uitkeringen

Toch leidt het afschaffen van geormerkte uitkeringen wel tot beperkingen. Soms wordt nieuw beleid eerst in een klein aantal gemeenten uitgeprobeerd. Om gemeenten over te halen om mee te werken wordt soms een specifieke uitkering of een decentralisatie-uitkering gebruikt. Het gaat hier om tijdelijke uitkeringen met een relatief kleine omvang. Wanneer dit niet meer mogelijk zou zijn, heeft de rijksoverheid minder mogelijkheden tot experimenteren.

Ook worden wel tijdelijk uitkeringen verstrekt voor specifieke beleidsterreinen, in de hoop dat gemeenten dit beleid daarna uit hun eigen middelen voortzetten (Verhagen, 2001). Dit kan een reden zijn om een aparte uitkering te verstrekken, die na verloop van tijd weer wordt afgeschaft of die uiteindelijk in de algemene uitkering wordt opgenomen. Laten we als voorbeeld eens kijken naar de decentralisatie-uitkering Tijdbeleid. Die had als doel om een probleem aan te pakken dat we allemaal wel kennen. Als we van ons werk komen, gaan veel anderen ook net naar huis, zodat het moeilijk is om nog naar de tandarts te gaan of om je paspoort te verlengen. Voormalig minister Plasterk wilde dat daar wat aan werd gedaan, en gaf een tiental koplopergemeenten elk 50.000 euro. Alphen aan den Rijn, een van deze gemeenten, heeft bijvoorbeeld in het kader van het tijdbeleid de openingstijden van de gemeentebalies verruimd. De uitkering Tijdbeleid is in 2008 ingevoerd. Dit jaar is hij al weer van de radar verdwenen. Of de balies in Alphen nu weer vaker dicht zijn heb ik niet onderzocht.

Zou het erg zijn wanneer dit soort uitkeringen voortaan niet meer zouden kunnen worden uitgekeerd? Daar kan natuurlijk verschillend over worden gedacht. Maar ik denk zelf dat we daar wel overheen zouden komen.

Intermezzo: Het effect van een geoormerkte uitkering op het voorzieningenniveau

Zonder rijksuitkering is de lokale budgetlijn AB in figuur I1. Dat betekent dat de gemeente alle inkomsten kan besteden aan voorziening y; de hoeveelheid y is dan B. De gemeente kan ook besluiten om niets aan y uit te geven, en alles aan overige voorzieningen te besteden. Daarvan kunnen dan A worden bekostigd. Een middenweg is ook mogelijk; elk punt op lijn AB is betaalbaar. Vandaar de naam budgetlijn. De helling van de budgetlijn weerspiegelt de verhouding tussen de prijs van voorziening y en de prijs van overige voorzieningen.

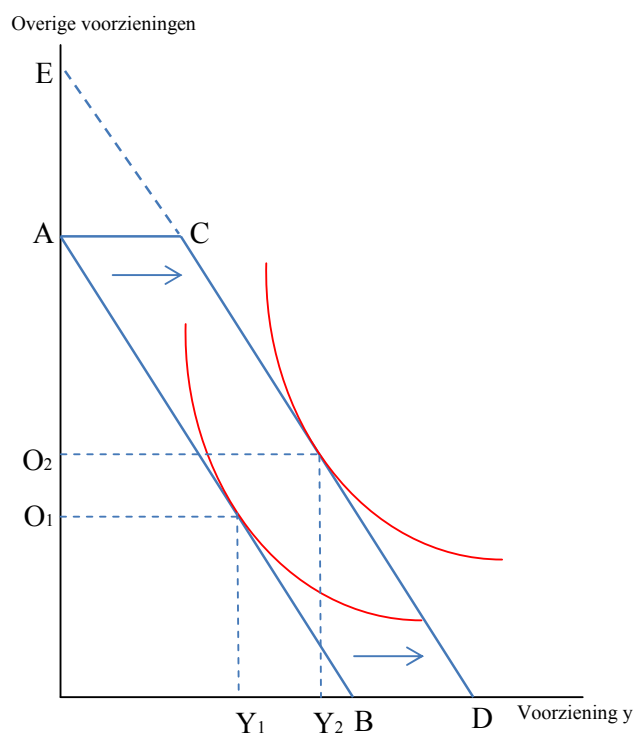
De keus van een positie op de budgetlijn hangt af van de lokale voorkeuren voor beide voorzieningen, weergegeven door middel van indifferentiecurves. Deze curves, de gekromde rode lijnen in de figuur, verbinden combinaties van voorzieningen die voor de inwoners van gelijke waarde zijn. Verschillende indifferentiecurves markeren verschillende welzijnsniveaus. Hoe verder een indifferentiecurve van de oorsprong ligt (hoe verder naar het noordoosten), hoe beter. Zonder uitkering is de gekozen combinatie daarom Y1 aan voorziening y en O1 aan overige voorzieningen. Dat punt ligt immers op de hoogst bereikbare indifferentiecurve.

Een geoormerkte uitkering maakt het mogelijk voorziening y uit te breiden met hoeveelheid $AC=BD$, bij een gegeven niveau van andere voorzieningen. De budgetlijn schuift parallel naar rechts en verandert in ACD. Bij de voorkeuren die zijn weergegeven door de indifferentiecurves in de figuur zal de gemeente kiezen voor meer van voorziening y, maar ook voor meer overige voorzieningen. De nieuwe voorzieningenniveaus zijn respectievelijk Y2 en O2.

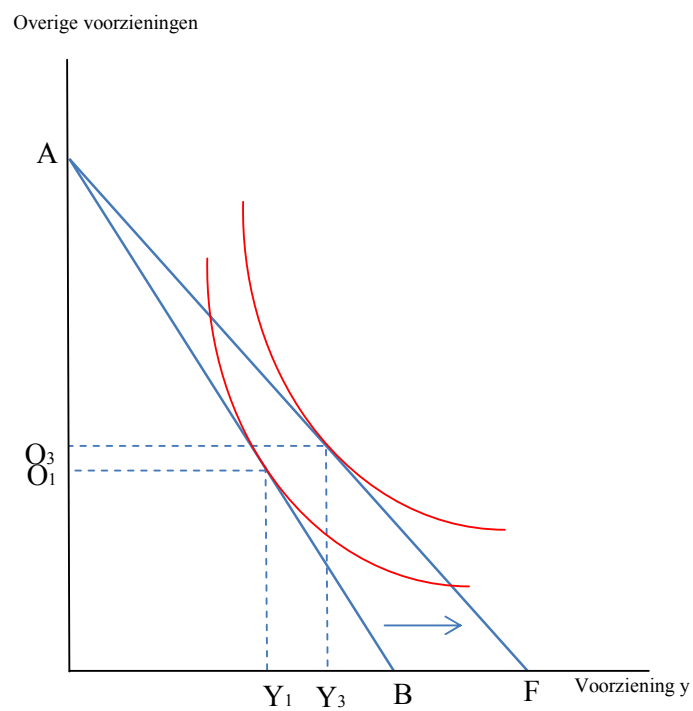
Een niet-geoormerkte uitkering heeft bij deze voorkeuren precies hetzelfde effect! Het enige verschil tussen een geoormerkte en een niet-geoormerkte uitkering is namelijk dat bij die laatste ook EC tot de budgetlijn behoort. Bij een geoormerkte uitkering is dat niet het geval, omdat ten minste AC aan voorziening y moet worden besteed.

Het al dan niet oormerken van de uitkering maakt dus alleen verschil in die gevallen waar de gemeente liever minder dan AC van voorziening y zou kiezen, en meer dan A aan overige voorzieningen. In dat geval heeft het bovenste, gestreepte deel van de budgetlijn (EC) de voorkeur, maar dat is bij een geoormerkte uitkering niet beschikbaar. ACD geeft de budgetlijn weer bij een non-matching grant, waar de uitkering niet afhangt van de lokale uitgaven aan voorziening y. Deze variant is in Nederland het belangrijkste. Bij een matching grant daarentegen bedraagt de (geoormerkte) uitkering een percentage van wat de gemeente zelf aan voorziening y besteed. De budgetlijn krijgt dan een andere helling, omdat voorziening y goedkoper is geworden ten opzichte van de overige voorzieningen. In figuur I2 verandert een matching grant de oorspronkelijke budgetlijn zonder uitkering (AB) in lijn AF. Het aanbod van voorziening y neemt toe van Y1 naar Y2. Ook bij deze matching grant wordt dus een deel van de uitkering aan overige goederen besteed; het aanbod hiervan stijgt van O1 naar O3.

Figuur I1 Effect van specifieke uitkering op lokale uitgaven (non-matching grant).



Figuur I2 Effect van specifieke uitkering op lokale uitgaven (matching grant).



Verdelende rechtvaardigheid

Een tweede bezwaar tegen het samenvoegen van alle uitkeringen kan zijn dat niet alle gemeenten dan meer het bedrag ontvangen dat zij nodig hebben. Sommige gemeenten zouden te veel kunnen gaan ontvangen, en andere te weinig. Ook dit bezwaar kan echter worden genuanceerd.

Huidige verdeling is niet perfect

Om te beginnen is het maar de vraag in hoeverre de verdeling van de bestaande 91 uitkeringen optimaal is. Zelfs bij de algemene uitkering, die volgens een zeer verfijnd mechanisme met 60 verdeelmaatstaven wordt verdeeld, wordt breed erkend dat optimaal rekening houden met alle relevante factoren onmogelijk en zelfs ongewenst is (Boorsma, 2006; Rfv, 2010). Momenteel wordt de verdeling van de algemene uitkering opnieuw tegen het licht gehouden. Voorlopige uitkomsten wijzen erop dat de verdeling niet optimaal is. Op de verdeling van de in omvang tweede uitkering, die voor de bekostiging van de door gemeenten uitgevoerde bijstand, bestaat veel kritiek (bijvoorbeeld Rfv, 2007). Voor kleine gemeenten bleek het daar zelfs onmogelijk om een objectief verdeelsysteem te ontwerpen. Deze gemeenten ontvangen een uitkering die is gebaseerd op bijstandsuitgaven in het verleden.

Daar komt nog iets bij. Kunnen we er voetstoots van uitgaan dat de verdeling van het geld uitsluitend is gebaseerd op objectieve, beleidsmatige overwegingen? Of spelen partijpolitieke factoren ook een rol? Het gaat om zulke grote bedragen, dat het moeilijk denkbaar is dat daar geen politieke invloed op zou zijn. Dat is voor Nederland niet onderzocht. In het buitenland is daar wel onderzoek naar gedaan, en politieke invloed op geldstromen naar decentrale overheden blijkt wel degelijk voor te komen. Dit soort uitkomsten is niet beperkt tot ver weg gelegen ontwikkelingslanden als Tanzania (Allers & Ishemoui, 2011). Zij zijn ook in OECD-landen gevonden die op een lange democratische traditie kunnen bogen.³ Zou Nederland een uitzondering zijn?

Effecten verevening lekken vermoedelijk deels weg

Zelfs wanneer de bestaande verdeling optimaal zou zijn, heeft die misschien wel niet helemaal de uitwerking die beleidsmakers graag zouden zien. In de economische literatuur is al geruime tijd geleden gewaarschuwd dat uitkeringen aan gemeenten kunnen leiden tot aanpassingen van de woningprijzen (kapitalisatie) die de beoogde effecten van die uitkeringen ondergraven (Ladd & Yinger, 1994; Wyckoff, 1995).

Dat werkt zo. Wanneer gemeente X vanaf een bepaald moment een jaarlijkse uitkering gaat ontvangen van de rijksoverheid, dan kan die gemeente het voorzieningenniveau verhogen of de belastingdruk verlagen. Dit maakt de gemeente aantrekkelijker. Er zullen meer mensen willen wonen. Dit drijft de woningprijzen binnen de gemeentegrenzen op, waardoor de aantrekkelijkheid van de gemeente voor potentiële nieuwe inwoners weer afneemt. Er ontstaat een evenwicht zodra de baten van het hogere voorzieningenniveau in gemeente X worden gecompenseerd door de hogere prijs van woningen daar. De gemeente is nu voor niet-inwoners net zo aantrekkelijk als vóór de introductie van de uitkering. Of, en in hoeverre, inwoners van de gemeente voordeel ondervinden van de uitkering hangt af van hun positie op de woningmarkt.

³ Voor literatuurverwijzingen zie Allers & Ishemoui (2011).

In gemeente X profiteren eigenwoningbezitters van de waardestijging van hun huis en van het hogere voorzieningenniveau. Zij gaan er op vooruit. Maar mensen die in X een huis kopen nadat de uitkering aan die gemeente is ingevoerd, profiteren per saldo niet van het hogere voorzieningenniveau. Zij moeten immers meer voor hun huis betalen. Op die manier betalen zij de volle prijs voor de extra voorzieningen, terwijl mensen die vóór invoering van de uitkering al een huis in de gemeente bezaten de extra voorzieningen gratis kregen. Hoe eerlijk is dat? Naarmate het langer geleden is dat de gemeente een hogere uitkering ontving, zijn er steeds meer (nieuwe) mensen komen wonen die er niet van profiteren.

Huurders die onder de huurbescherming vallen profiteren wel: zij krijgen een hoger voorzieningenniveau, zonder dat zij getroffen worden door de hogere huren. Huurders waarvan de huur meestijgt met de woningwaarde profiteren niet: het voordeel van het hogere voorzieningenniveau valt weg tegen de hogere huur. Het zijn de verhuurders in de vrije sector die profiteren, doordat hun woningbezit in waarde stijgt.

Bij kapitalisatie lekken rijksuitkeringen dus (deels) weg via veranderingen in woningprijzen. Marktpartijen die dat niet verdienen lopen weg met een deel van de winst. Het effect van uitkeringen op woningprijzen is lang beschouwd als theoretisch interessant, maar van weinig praktische betekenis. Twee recente onderzoeken maken die positie niet langer houdbaar. In december 2010 liet het Centraal Planbureau zien dat verschillen in woningprijzen voor een groot deel afhangen van verschillen in de aanwezigheid van voorzieningen (De Groot et al., 2010). Hoe hoger het voorzieningenniveau, hoe duurder de woning. Dit maakt het aannemelijk dat een hogere uitkering neerslaat in hogere woningprijzen. Een dergelijk effect is recentelijk inderdaad aangetoond voor Engeland (Hilber et al., 2010). De onderzoekers waarschuwen dat de met die uitkeringen beoogde doelen daardoor minder goed kunnen worden bereikt.

Uitkeringen voor vooraf onbekende kosten, specifieke projecten of incidenten

Toch levert het samenvoegen van alle uitkeringen wel enige verdeelproblemen op. Economen kunnen wel uitleggen dat het misschien geen goed idee is, politieke logica leidt er soms toch toe dat de rijksoverheid een bepaald project in een bepaalde gemeente wil subsidiëren. Dat zou niet goed meer kunnen wanneer er slechts één uitkering aan gemeenten overblijft. Deze mogelijkheid zal het rijk dus niet snel uit handen geven.

Daarnaast zijn sommige uitkeringen bedoeld om kosten te dekken die van tevoren niet bekend zijn. Het kan hierbij gaan om nieuw beleid, of om bijvoorbeeld het opruimen van bommen uit de Tweede Wereldoorlog, waarvan de ligging pas bekend wordt op het moment dat zij worden ontdekt. In dergelijke gevallen ligt een uitkering op declaratiebasis voor de hand (Verhagen, 2001; Bordewijk, 2004). Opname in de algemene uitkering betekent dat moet worden geaccepteerd dat de uitkering de kosten niet voor alle gemeenten volledig dekt. Sommige gemeenten zullen de kosten (deels) uit hun algemene middelen moeten dekken. Daarbij past een robuust eigen belastinggebied, iets dat gemeenten nu niet hebben.

Een soortgelijk geval is de aanvullende uitkering conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dit is een uitkering voor gemeenten die zodanig in financiële nood verkeren dat zij daar zelfstandig niet uit kunnen komen. In de praktijk gaat het de laatste jaren om 1 procent van alle gemeenten. Het bestaan van een dergelijk vangnet zorgt ervoor dat Nederlandse gemeenten zeer kredietwaardig zijn, en dus goedkoop

kunnen lenen. Het moral hazard-probleem is zo goed mogelijk ondervangen doordat aan toegang tot deze uitkering strenge voorwaarden zijn verbonden.

Uitkeringsvolume

Naast verlies aan sturingsmogelijkheden en verdelingsproblematiek kan het samenvoegen van alle uitkeringen het lastig maken om te bepalen hoe hoog die uitkering moet zijn.

Bij taakoverdrachten van rijk naar gemeenten gaan in principe de bijbehorende middelen mee, al wordt daar in de praktijk vaak een efficiëntiekorting van afgetrokken. Voor een goede afweging tussen de kosten en de baten van het beleid is het ook belangrijk dat dit gebeurt. Wanneer het rijk gemeenten een taak oplegt moet het ook de rekening betalen, anders gaat het te hoge eisen stellen (Allers, 2006). Vaak worden de middelen overgedragen in de vorm van een specifieke uitkering of een decentralisatie- of integratie-uitkering. Storting in de algemene uitkering is echter net zo goed mogelijk.

De omvang van het gemeentefonds is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Wat daar precies onder valt staat in bijlage 9 van de *Miljoenennota* (Tweede Kamer, 2011–2012a).⁴ Wanneer het rijk meer uitgeeft, ontvangen gemeenten meer uit het gemeentefonds, en omgekeerd. Samen de trap op, maar ook samen de trap af.⁵ Bij specifieke uitkeringen (en de Wmo-uitkering uit het gemeentefonds) geldt dit echter niet. De specifieke uitkering waarmee gemeenten de bijstand kunnen bekostigen is bijvoorbeeld gekoppeld aan de door het CPB verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.⁶ Bij andere specifieke uitkeringen bepalen de vakdepartementen die ze bekostigen de ontwikkeling van de uitkeringshoogte. Bij samenvoeging van alle bestaande uitkeringen moet bedacht worden welke groei redelijk is.

Dat lijkt geen onoverkomelijk probleem. Er zijn eerder specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds overgeheveld. Met uitzondering van de Wmo is toen aangesloten bij de al bestaande koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Bij enkele zeer grote uitkeringen waarbij dit onwenselijk is, kan hier eventueel van worden afgeweken, door voor een deel van het totale uitkeringsbudget een aparte groeivoet te hanteren. Bijvoorbeeld voor de bekostiging van de Wmo en de bijstand.

Politieke dynamiek

Het overhevelen van uitkeringen naar de algemene uitkering heeft ook een politieke dimensie. Als gevolg van het trap-op-trap-af-principe heeft een groter gemeentefonds meer invloed op de rijksbegroting. Op dit moment bedraagt het gemeentefonds 19 procent van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Dit betekent dat het gemeentefonds automatisch 19 euro groeit met elke 100 euro die het rijk extra uitgeeft aan bijvoorbeeld onderwijs of defensie. Door het overhevelen van alle uitkeringen naar de algemene uitkering zou daar nog eens 10 procentpunt bijkomen, en door de voorgenomen decentralisaties opnieuw 9 procentpunt. Het doen van extra uitgaven wordt daarmee

⁴ Onder meer rente op de staatsschuld, EU-afrachten, ontwikkelingshulp en studieleningen worden niet meegerkend bij de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

⁵ Deze normeringssystematiek is in de jaren 2009 – 2011 tijdelijk buiten werking gesteld, om te voorkomen dat het gemeentefonds tijdens de economische crisis onbedoeld sterk zou groeien als gevolg van onder meer stimuleringsuitgaven van het rijk.

⁶ In de periode 2007-2011 gold een wat ander systeem, waarbij gemeenten een groter risico droegen.

voor de rijksoverheid aanzienlijk duurder; er zit als het ware een gemeentefondsbelasting op. Anderzijds wordt bezuinigen juist gemakkelijker. Elke honderd miljoen minder voor defensie betekent meteen een besparing van 38 miljoen op het gemeentefonds. Dit zou wel eens een interessant effect kunnen hebben op de nationale begrotingsdiscipline.

Verder zal een groter gemeentefonds nadrukkelijker op de radar van de nationale politiek verschijnen. De tweede post op de rijksbegroting loopt onvermijdelijk meer in de gaten dan de vierde. De druk om tegenprestaties van gemeenten te eisen zal groeien. De algemene uitkering zou (nog) meer het karakter van een bundel geoormerkte uitkeringen kunnen krijgen. Inperking van de lokale beleidsvrijheid ligt op de loer. Die zou de voordelen van decentralisatie weer tenietdoen (Allers, 2010b). Hier kan tegenin worden gebracht dat ook nu al 54 verschillende uitkeringen onder de noemer van het gemeentefonds op de rijksbegroting staan. Als gevolg van de aangekondigde decentralisaties wordt dat gemeentefonds vermoedelijk toch al de tweede post op de rijksbegroting. Verder zagen we dat de algemene uitkering nu ook al niet zo sterk verschilt van geoormerkte uitkeringen als wel wordt gedacht.

5 Conclusie

Samenvoeging van de bestaande rijksuitkeringen aan gemeenten tot één enkele uitkering lijkt al met al niet tot onoverkomelijke problemen te leiden. Alleen de aanvullende uitkering conform artikel 12 zou afzonderlijk moeten blijven bestaan, net als misschien een beperkt aantal kleine uitkeringen voor kosten die van tevoren niet zijn te ramen, en voor experimenten of specifieke projecten. Ook zal er voor onderdelen van de algemene uitkering misschien een afwijkende groeivoet moeten worden vastgesteld.

Een verdergaande vereenvoudiging is mogelijk als wordt bedacht dat de bestaande verdeling van de algemene uitkering zeer goed kan worden benaderd met slechts de helft van het huidige aantal verdeelmaatstaven (Allers en Van Nijendaal, 2011).

Besluit

Buitenstaanders zal het misschien bevreemden dat het rijk geen helder overzicht heeft van de 91 uitkeringen aan gemeenten, terwijl daar jaarlijks wel 27 miljard euro mee is gemoeid. Insiders weten echter dat dit in het verleden nog veel erger was. De huidige trend naar minder uitkeringen, die bovendien minder geoormerkt zijn, is bemoedigend. Dit vergroot de transparantie van het bestuur en leidt tot lagere uitvoeringskosten. Het is wel van belang de samenloop van de verschillende uitkeringen te blijven volgen. De aandacht moet zich niet langer alleen op de bomen richten. Juist het bos is van belang.

We hebben gezien dat het totaal van de uitkeringen aan gemeenten weinig anders wordt verdeeld dan de belangrijkste hiervan, de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit roept de vraag op of er werkelijk 91 afzonderlijke regelingen nodig zijn om gemeenten van rijksgeld te voorzien. Het drastisch reduceren van het aantal uitkeringen lijkt tot weinig problemen te zullen leiden. Het verder doorvoeren van de bestaande trend zal voorlopig dus niet op barrières stuiten. Naast de algemene uitkering zullen vermoedelijk nog wel enkele andere uitkeringen blijven bestaan, onder meer om van te voren onbekende kosten te dekken en om calamiteiten op te vangen.

Of de gemeentelijke beleidsvrijheid zal toenemen bij een drastische vergroting van de algemene uitkering is moeilijk te zeggen. Op het eerste gezicht lijkt dat misschien wel zo, aangezien de algemene uitkering vrij besteedbaar is. Maar ook via regelgeving kan

het rijk gemeenten zijn wil opleggen. Of het die verleiding zal kunnen weerstaan moet worden afgewacht.

Maarten Allers

* Hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het onderzoeksinstituut COELO. Dit artikel is gebaseerd op de tekst van zijn oratie (Allers, 2011c).

Literatuur

- Allers, M.A. (2006), Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen, in: Boorsma, P.B. en Allers, M.A., *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Allers, M.A. (2010a), *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, Groningen, COELO-rapport 10-6.
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37.
- Allers, M.A. (2011a), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011*, COELO, Groningen.
- Allers, M.A. (2011b), Gemeenten zetten koers in de mist, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43, 212-219.
- Allers, M.A. (2011c), *Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden*, COELO, Groningen.
- Allers, M.A. en L.J. Ishemoui (2011), Do formulas reduce political influence on intergovernmental grants? Evidence from Tanzania, *Journal of Development Studies*, 47, 1781-1797.
- Allers, M.A., G. van Nijendaal (2011), Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger, *ESB*, 20 januari, 60.
- Boorsma, P.B. (2006), De financiële verhouding verkend, in: Boorsma, P.B. en Allers, M.A., *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Bordewijk, P. (2004), Een nieuw toetsingskader voor specifieke uitkeringen, *B&G*, 31, 6-11.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010), *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- Hilber, C.A.L., T. Lyytikäinen, W. Vermeulen (2010), Capitalization of central government grants into local house prices: panel data evidence from England, *Regional Science and Urban Economics*, 41, 394-406.
- Ladd, H.F., J. Yinger (1994), The case for equalizing aid, *National Tax Journal*, 47, 211-224.
- Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.

- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2007), *Advies financieringssysteem Wet Werk en Bijstand 2008*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2010), *Advies Vereenvoudiging algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag.
- Sterks, C.G.M. , A.J.W.M. Verhagen (1999), Is de algemene uitkering vrij besteedbaar?, in: H. Jagersma en A.J.W.M. Verhagen (red), *Op weg naar herstel*, VNG-uitgeverij, Den Haag, blz. 159–169.
- Te Wechel, G.J. (1987), De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief, *ESB*, 72(3607), 501-505.
- Tweede Kamer (2011–2012a), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. Bijlagen bij de *Miljoenennota 2012*, 33000, nr. 2.
- Tweede Kamer (2011–2012b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012 Memorie van Toelichting*, 33 000 B, nr. 2.
- Verhagen, A.J.W.M. (2001), *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Wyckoff, P.G. (1995), Capitalization, equalization, and intergovernmental aid, *Public Finance Quarterly*, 23, 484-508.

Financiële verhouding tussen waterschappen en rijk

C. Hoeben*

Samenvatting

Waterschappen zijn decentrale overheden die van oudsher de regionale wateren beheren en de werkzaamheden bekostigen uit belastingopbrengsten. Hierbij wordt van een profijtbeginsel uitgegaan: wie meer profiteert betaalt een groter deel van de kosten. Anders dan bij gemeenten en provincies worden verschillen in belastingcapaciteit en kostenverschillen tussen waterschappen niet verevend.

In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt over de bekostiging van het waterbeheer. Waterschappen dragen sinds 2011 gezamenlijk financieel bij aan de verbetering van primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder meer te vinden zijn bij de grote rivieren en langs de kust). Hierdoor is een omgekeerde financiële verhouding ontstaan tussen rijk en waterschappen.

In de toekomst zullen waterschappen met primaire waterkeringen zelf een deel van de verbeterkosten moeten betalen. Kostenverschillen tussen waterschappen worden daardoor nog groter dan ze al zijn. Daarnaast wordt het minder vanzelfsprekend om het profijtbeginsel als uitgangspunt te hanteren voor de bekostiging van de waterschappen. Een vereveningsfonds, bekostigd door de waterschappen, zou mogelijk de kostenverschillen kunnen reduceren.

Trefwoorden: waterschappen, financiële verhoudingen, financiering Hoogwater Beschermingsprogramma

1 Inleiding

Waterschappen zijn, net als gemeenten en provincies, decentrale overheden. Anders dan gemeenten en provincies hebben waterschappen een gesloten huishouding: er is voorgeschreven waar zij zich mee bezig moeten houden. Waterschappen richten zich bijna alleen op de lokale en regionale zorg voor water.¹

Gemeenten en provincies heffen belastingen en ontvangen daarnaast middelen uit het gemeente- of provinciefonds. De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn voor gemeenten een belangrijkere bron van inkomsten dan de opbrengsten uit de belastingen. Voor waterschappen zijn de belastingopbrengsten de belangrijkste bron van inkomsten. Er is geen waterschapsfonds.

Sinds 2011 dragen waterschappen financieel bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In het Bestuursakkoord Water zijn hier verdere afspraken over gemaakt. Het bedrag dat waterschappen bijdragen zal groter worden. Waterschappen met primaire keringen binnen hun beheersgebied gaan een grotere financiële bijdrage leveren aan het verbeteren van de betreffende keringen. Dit heeft gevolgen voor de financiële verhouding tussen waterschappen en rijk en tussen waterschappen onderling. In dit artikel onderzoeken we wat de gevolgen zijn.

Om de ontwikkelingen in een context te plaatsen gaan we eerst in op de financiële verhouding tussen provincies en gemeenten enerzijds en rijk anderzijds, en de redenen voor deze verhouding. Daarna gaan we in op de verhouding tussen waterschappen en

¹ Uitzondering zijn de waterschappen die ook een deel van het wegnnet onderhouden.

rijk. We gaan na welke gevolgen de huidige bijdrage door waterschappen aan het HWBP heeft voor de financiële verhouding tussen rijk en waterschappen en tussen waterschappen onderling en hoe dit verder zal veranderen als de afspraken uit het Bestuursakkoord Water worden nagekomen. Omdat kostenverschillen zullen stijgen wordt voorgesteld om een waterschapsfonds in te stellen om zo de verschillen te verevenen.

2 Financiële verhouding rijk en gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies ontvangen een algemene uitkering van het rijk, waterschappen niet. Er wordt nergens expliciet duidelijk gemaakt waarom dit verschil bestaat. In het algemeen zijn er verschillende redenen om de kosten die een lokale overheid maakt (deels) te financieren via uitkeringen van de rijksoverheid. Een eerste reden is dat lokale overheden verschillen in de mogelijkheid die zij hebben om belasting te heffen. De belangrijkste belasting voor gemeenten is bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (ozb). Deze is afhankelijk van de woz-waarden en die verschillen tussen gemeenten. Het is daarom in gemeenten met een hogere woz-waarde makkelijker om een hogere opbrengst te realiseren uit de ozb dan in gemeenten waar de waarde van gebouwen lager is.

Een tweede reden is dat de ene lokale overheid meer kosten moet maken dan de andere om een gelijk voorzieningenniveau aan te bieden. Gemeenten en provincies die bijvoorbeeld wegen onderhouden in veengebieden moeten, vanwege de slappere bodem, veel vaker het wegdek vervangen dan gemeenten en provincies met een zandbodem. Wanneer het verschil in belastingcapaciteit en kostenniveau niet (gedeeltelijk) wordt gecompenseerd, betekent dit dat de ene decentrale overheid veel hogere belastingtarieven moet hanteren dan de andere, om eenzelfde voorzieningenniveau aan te kunnen bieden.

In de Financiële verhoudingswet is geregeld dat deze verschillen tussen gemeenten en tussen provincies worden verevend. Gemeenten en provincies ontvangen een uitkering uit respectievelijk het gemeente- en provinciefonds. Bij de verdeling van de uitkering wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met kostenverschillen en verschillen in belastingcapaciteit. Gemeenten en provincies zouden hierdoor in staat moeten zijn de inwoners een vergelijkbaar voorzieningenniveau aan te bieden bij gelijke belastingtarieven.² Verschillen tussen gemeenten of provincies zouden daardoor vooral het gevolg moeten zijn van verschil in beleidskeuzen tussen gemeenten of provincies.³

3 Financiële verhouding rijk en waterschappen

De waterschappen komen in de Financiële verhoudingswet niet voor. Waterschappen verschillen echter, net als gemeenten en provincies, in belastingcapaciteit. Het deel van de watersysteemheffing (de heffing waarmee onder meer het dijkonderhoud en waterpeilbeheer wordt bekostigd) dat door eigenaren van gebouwen wordt betaald, is bijvoorbeeld net als de onroerendezaakbelasting van gemeenten afhankelijk van de woz-waarde. Een ander deel van de watersysteemheffing bestaat uit een bedrag per huishouden. In een waterschap als Amstel, Gooi en Vecht (bij Amsterdam) zijn meer

² Zie Financiële Verhoudingswet, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 1995-96, 24 552, nr. 3.

³ Dit veronderstelt wel dat de verdeling van het geld over gemeenten en provincies inderdaad de verschillen opheft.

huishoudens (550.000) dan in een waterschap als Scheldestromen in Zeeland (161.000). Waterschappen hebben dus net als gemeenten te maken met verschillen in belastingcapaciteit.

Ook zijn er, net als bij provincies en waterschappen, kostenverschillen. In waterschappen zoals Scheldestromen, en Fryslân zijn veel dijken die onderhouden moeten worden; in Velt en Vecht (Oost-Nederland) en De Dommel (Brabant) is het aantal kilometer waterkering klein. Daarnaast moeten waterschappen in laag gelegen gebied hogere kosten maken om overtollig regenwater weg te pompen dan waterschappen in hoger gelegen gebieden.

Deze verschillen tussen waterschappen in belastingcapaciteit en kostenniveau worden niet verevend door het rijk. De mogelijkheid om waterschappen in enige mate via een centraal fonds te bekostigen is wel onderzocht in het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over de bekostiging van de waterschappen uit 2004. Het IBO komt met verschillende varianten voor de bekostiging van waterschappen. Centrale bekostiging (vanuit het rijk) is één van de opties, maar dit wordt niet wenselijk geacht:

'Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigingsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze. In de regio kent men immers het eigen gebied; daar moet telkens gekozen worden voor maatwerkoplossingen passend bij de verschillende wensen die de gebruikers van het gebied aan het watersysteem stellen.'⁴

Destijds is besloten dat waterschappen hun werk zoals vanouds blijven bekostigen uit de belastingopbrengsten. Hierbij werd erkend dat dit leidt tot tariefverschillen tussen waterschappen. Het kabinet was echter 'van mening dat dit vanuit de profijtgedachte ook redelijk is.'⁵ De kosten binnen waterschappen worden van oudsher verdeeld tussen degenen die belang hebben bij het waterschapswerk (profijtbeginnel). Wie een groter belang heeft bij de voorzieningen die het waterschap treft, betaalt ook een groter deel van de kosten.⁶

Het IBO stamt uit 2004. Tariefverschillen tussen waterschappen zijn inmiddels steeds meer een onderwerp van discussie.⁷ Er zijn twee redenen. Ten eerste lopen de kosten die waterschappen maken op, waardoor de belastingtarieven stijgen. De totale opbrengst is sinds 2000 gestegen met gemiddeld 1,9 procent per jaar, van 1.575 miljoen euro in 2000 tot 2.343 miljoen euro in 2011 (prijspeil 2011). Ten tweede ontstond in 2009 een lastenverschuiving tussen belastingbetalers als gevolg van de modernisering van de Waterschapswet. Eénpersoonshuishoudens en woningeigenaren betaalden door de nieuwe wetgeving in veel waterschappen aanzienlijk meer aan hun waterschap dan in eerdere jaren.⁸ De verschillen tussen waterschappen in belastingdruk zijn door deze ontwikkelingen zichtbaarder en voelbaarder geworden. Desondanks

⁴ Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer, *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Kamerstukken II*, 2003/04, 29428, nr. 1, p. 6.

⁵ Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer, *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Kamerstukken II*, 2003/04, 29428, nr. 1, p. 6.

⁶ Waterschapswet, artikel 13.

⁷ Zie www.veh.nl, Waterschapslasten stijgen, Nieuwsberichten 7 januari 2011, en Kamervragen, 26 januari 2010, 2010Z01463 Kamerstukken II, 2009/10.

⁸ Wet modernisering waterschapsbestel, Staatsblad 2007, nr. 208, zie ook C. Hoebe, 2010.

worden er geen maatregelen genomen om de verschillen in kosten en belastingcapaciteit tussen waterschappen te verevenen.

4 Bijdrage HWBP: Opwaartse financiële verhouding

De financiële verhouding tussen rijk en waterschappen is echter sinds 2011 wel veranderd. Dat komt doordat waterschappen zijn gaan bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Via het HWBP wordt geregeld dat de primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder meer te vinden zijn bij de grote rivieren en langs de kust), voldoen aan wettelijke normen.⁹ De kosten van het HWBP kwamen tot 2011 geheel voor rekening van het rijk.¹⁰ De waterschappen zijn samen met Rijkswaterstaat de uitvoerders. Zij toetsen of de waterkeringen voldoen aan de wettelijke normen en stellen indien nodig plannen op hoe de waterkeringen kunnen worden verbeterd. Deze plannen worden voorgelegd aan een programmabureau. Het programmabureau bepaalt op basis van een formele subsidieregeling (opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in overleg met de Unie van Waterschappen (UvW) en het interprovinciaal Overleg (IPO)) of er een subsidie wordt uitgekeerd of dat de plannen nog moeten worden aangepast.

In de *Voorjaarsnota* van 2009 kondigde het kabinet aan besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie en bestuur van het waterbeheer in Nederland. Er is toen aan de waterschappen gevraagd om suggesties te doen. Dit resulteerde in het zogeheten Storm werkdocument.¹¹ Hierin bieden de waterschappen onder meer aan om een deel van de bekostiging van het HWBP voor hun rekening te nemen.

Het kabinet heeft dit voorstel overgenomen. De bijdrage is geregeld via de zogenoemde 'Spoedwet 100 miljoen euro'.¹² Elk waterschap draagt bij, ook de waterschappen die geen primaire waterkeringen onderhouden.¹³ In 2011 dragen de waterschappen in totaal 81 miljoen euro bij aan het HWBP. De bijdrage per waterschap wordt bepaald op basis van het relatieve aantal ingezetenen (het aantal ingezetenen in een waterschap ten opzichte van het totale aantal ingezetenen in Nederland) en de relatieve woz-waarde van woningen en niet-woningen (woz-waarde in een waterschap ten opzichte van de totale woz-waarde van gebouwen in Nederland). In 2011 varieert de bijdrage per

⁹ Het HWBP bestaat uit elkaar opvolgende beschermingsprogramma's waarin iedere keer wordt nagegaan in hoeverre waterkeringen (nog) voldoen aan de wettelijke normen. Waar nodig worden plannen opgesteld om de keringen te verbeteren. Deze worden voorgelegd aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die de verbetering bekostigt uit het HWBP.

¹⁰ Dit is geregeld in *Wijziging van de Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet, de Wet schade oesterkwekers, de Vergunningwet Westerschelde en de Zuiderzeewet*, Kamerstukken II, 2003/04, 79400.

¹¹ UvW, 2010.

¹² *Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985 houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan de verbetering van de primaire waterkeringen van de waterschappen*, Kamerstukken II, 2009/10, 32474. Het gaat om een bedrag van 100 miljoen euro doordat in de wet niet alleen wordt geregeld dat waterschappen een bijdrage leveren aan het HWBP (81 miljoen euro), maar dat zij ook de muskus- en beverrattenbestrijding overnemen van de provincies (19 miljoen euro).

¹³ Drie waterschappen hebben geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied: De Dommel, Velt & Vecht en Regge & Dinkel, zie Unie van Waterschappen 2009.

waterschap van naar schatting van circa 0,8 miljoen euro in Velt en Vecht tot 7,2 miljoen euro in Amstel, Gooi en Vecht.¹⁴

Terwijl de bekostiging van het HWBP vóór 2011 dus volledig voor rekening kwam van het rijk worden de middelen nu gezamenlijk opgebracht door rijk en waterschappen. Het rijk bepaalt in 2011 via het programmabureau echter nog steeds wie subsidies krijgt. Er is dus in feite een opwaartse financiële verhouding ontstaan van waterschappen naar rijk. De waterschappen betalen een bijdrage aan het HWBP en het rijk gebruikt de bijdrage om subsidies te verstrekken voor de verbetering van primaire waterkeringen die in beheer zijn van waterschappen of het rijk.

5 Gevolgen belastingbetaler

De financiële verhouding tussen waterschappen en rijk is in 2011 omgekeerd ten opzichte van die tussen gemeenten en provincies en rijk. De verschillen tussen waterschappen in kostenniveaus en belastingcapaciteit blijven echter bestaan. De vraag rijst of de bijdrage door de waterschappen aan het HWBP leidt tot een toename in de verschillen in kostenniveau tussen waterschappen. Dat blijkt mee te vallen. De bijdrage per huishouden verschilt weinig tussen de waterschappen. Deze is het laagst in Noorderzijlvest (10,44 euro) en het hoogst in Amstel, Gooi en Vecht (13,24). De totale opbrengst uit de watersysteemheffing per huishouden varieert van 98 euro in de Dommel tot 290 euro in Scheldestromen. De bijdrage aan het HWBP heeft dus weinig effect op het verschil in belastingdruk.

De belastingbetalers zullen door de bijdrage aan het HWBP, als er geen andere maatregelen worden genomen,¹⁵ hogere belastingen betalen aan hun waterschap. De gevolgen verschillen voor verschillende groepen belastingbetalers. Er zijn voor de watersysteemheffing vier groepen belastingbetalers: ingezetenen (huishoudens), gebouwd (eigenaren van gebouwen) ongebouwd (eigenaren van onbebouwde grond met uitzondering van natuurterreinen) en natuur (eigenaren van natuurterreinen). De kosten die waterschappen maken in het watersysteem en de bijdrage aan het HWBP worden verdeeld over deze vier groepen.

Tabel 1. Opbrengst watersysteemheffing van de waterschappen 2011

Belastingcategorie	Opbrengst (miljoen euro)
Ingezetenen	450
Gebouwd	572
Ongebouwd	133
Natuur	2
Totaal	1.157

Bron: CBS, Statline.

¹⁴ *Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 32474, nr. 3 herdruk, paragraaf 4.3.*

¹⁵ De waterschappen zijn op het moment dat zij voorstelden om bij te dragen aan het HWBP ook gekomen met voorstellen om de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Hierdoor zou de kostenstijging volgens de Unie van Waterschappen beperkt kunnen blijven, zie Unie van Waterschappen 2010.

Door de bijdrage aan het HWBP stijgen de tarieven voor alle vier de belastingcategorieën. Veel belastingbetalers betalen meer dan één waterschapsheffing. Een huishouden in een huurhuis betaalt alleen een ingezetenenheffing. Een eigenwoningbezitter betaalt naast de ingezetenenheffing ook de heffing gebouwd. Een agrariër met een eigen woning betaalt naast de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd nog de heffing ongebouwd. Omdat eigenwoningbezitters en agrariërs meerdere onderdelen van de watersysteemheffing betalen, betalen zij ook meerdere keren voor de bijdrage aan het HWBP.

6 Toekomstige ontwikkelingen

In juni 2011 zijn in het Bestuursakkoord Water verdere afspraken gemaakt over de bekostiging van het HWBP. Waterschappen zullen ook in 2012 en 2013 81 miljoen euro bijdragen aan het HWBP. In 2014 stijgt dit naar 131 miljoen euro en vanaf 2015 zal de jaarlijkse bijdrage 181 miljoen euro zijn. Dat betekent dat vanaf 2015 het HWBP voor de helft wordt bekostigd door de waterschappen. De andere helft wordt betaald door het rijk.¹⁶

Er is ook afgesproken om na te gaan of het mogelijk is om een prikkel in te bouwen die er voor zorgt dat waterschappen doelmatig te werk gaan bij projecten die deel uitmaken van het HWBP. De suggestie om een prikkel in te bouwen is afkomstig van de 'taskforce HWBP' die onder meer heeft onderzocht of en hoe de efficiency in het HWBP zou kunnen worden verbeterd. In het rapport van de taskforce wordt geconstateerd dat er geen prikkel is om doelmatig te werken doordat alle kosten die waterschappen maken in het kader van het HWBP worden vergoed. In het Bestuursakkoord Water is daarom afgesproken dat zal worden nagegaan of het mogelijk is om de kosten van projecten niet volledig te verevenen, maar deze deels voor rekening te brengen van het betrokken waterschap. Dit mag echter niet leiden tot een onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten.¹⁷ De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer via een brief op 1 december voorgesteld om waterschappen met primaire keringen 10 procent van de kosten per HWBP-project zelf te laten bijdragen.¹⁸

Het is echter waarschijnlijk dat deze prikkel wel een lastenverschuiving veroorzaakt. Dat komt onder meer doordat er grote verschillen zijn tussen waterschappen in de mate waarin zij te maken hebben met het HWBP. Drie waterschappen hebben geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied en zullen dus ook nooit HWBP-projecten uitvoeren. In een waterschap als Hollandse Delta zijn veel kilometers primaire kering die mogelijk een keer moeten worden verbeterd. Er zijn echter ook veel inwoners en daardoor veel belastingbetalers. De extra kosten worden dan over veel betalers verdeeld. In Scheldestromen (Zeeland) is het aantal kilometer primaire keringen ook groot terwijl het aantal inwoners klein is. Als een deel van de kosten van het HWBP dus niet wordt vergoed, maar op projectbasis als eigen bijdrage moet worden opgebracht, betekent dit dat de lasten voor de belastingbetaler in dit waterschap veel sterker kunnen stijgen dan in een waterschap als Hollandse Delta. De verschillen tussen waterschappen op het gebied van kosten worden dan nog groter dan zij al zijn.

¹⁶ Bestuursakkoord Water 2011, p. 22. In het Bestuursakkoord Water wordt gesproken over cofinanciering.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Brief staatssecretaris Atsma aan Tweede Kamer, 1 december 2011.

Eerder zagen we dat kostenverschillen en verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten en tussen provincies worden verevend via respectievelijk het gemeente- en provinciefonds. Voor waterschappen is ervoor gekozen om deze verschillen niet te verevenen omdat kosten van het waterschapswerk van oudsher worden verdeeld over degenen die er profijt van hebben.¹⁹

Er wordt echter niet gekozen voor de 'eigen bijdrage' op projectbasis omdat de belastingbetaler in het betreffende waterschap profijt heeft van de HWBP-projecten die via de eigen bijdrage worden gefinancierd. Inwoners van een gebied dat wordt beschermd door een primaire kering zullen weliswaar in grote problemen komen wanneer een kering het water niet tegenhoudt, de belastingbetalers van omliggende waterschappen worden vaak eveneens getroffen. De rest van Nederland wordt indirect getroffen doordat bij problemen met een primaire kering economische schade ontstaat. Bovendien is de motivering voor de eigen bijdrage door individuele waterschappen dat daardoor naar verwachting doelmatiger wordt gewerkt. De kosten zouden dus moeten worden beperkt. Dit betekent dat door de eigen bijdrage de lastenontwikkeling wordt beperkt voor de belastingbetalers in andere delen van Nederland dan het bijdragende waterschap. De totale kostenstijging van het HWBP wordt door de grotere doelmatigheid immers beperkt.

Een eigen bijdrage aan het HWBP zal de bestaande kostenverschillen tussen waterschappen dus vergroten. Dit, terwijl het voor de belastingbetaler steeds moeilijker is te accepteren dat hij in het ene gebied meer moet betalen voor droge voeten dan in het andere gebied. Theoretisch geldt dat wanneer de kosten om ergens te wonen niet opwegen tegen de baten (profijt), inwoners beter ergens anders kunnen gaan wonen, waar kosten en baten meer met elkaar in evenwicht zijn. Waterschappen zijn echter niet de enige decentrale overheden. Een groot deel van de voorzieningen waar inwoners gebruik van maken is afkomstig van gemeenten. Zoals we zagen worden de kostenverschillen tussen gemeenten via het gemeentefonds verevend. Omdat de kostenverschillen tussen andere voorzieningen dan die voor droge voeten daardoor beperkt zijn, is de prikkel om te verhuizen als gevolg van verschillen in waterschapsbelastingen klein. Dat geldt te meer omdat het bij deze belastingen niet om grote bedragen gaat.

7 Waterschapsfonds

De verschillen in belastingtarieven zullen dus verder oplopen als de afspraken in het Bestuursakkoord Water worden uitgevoerd, terwijl verschillen steeds minder zullen worden geaccepteerd door de belastingbetaler. Een oplossing zou kunnen zijn om toch een deel van de kosten te gaan verevenen via een vereveningsfonds. Het ligt echter niet erg voor de hand om een dergelijk fonds door het rijk te laten bekostigen, zoals nu gebeurt bij het gemeente- en provinciefonds. Het is inefficiënt om waterschappen aan de ene kant bij te laten dragen aan de kosten van het HWBP en vervolgens het rijk te laten bijdragen aan de waterschappen.

Het ligt meer voor de hand dat de middelen in een vereveningsfonds afkomstig zijn van de waterschappen zelf. De bijdrage aan een dergelijk fonds en de verdeling ervan zou zo moeten worden ingericht dat de 'rijkere' waterschappen (met een relatief grotere

¹⁹ Uit eerder onderzoek blijkt dat niet op voorhand duidelijk is welk belang de verschillende groepen belastingbetalers hebben, waardoor het kostenaandeel zich anders kan ontwikkelen dan mag worden verwacht op basis van het profijt, zie C. Hoeben 2003.

belastingcapaciteit en lagere kosten) een bijdrage leveren aan de 'armere' waterschappen (beperkte belastingcapaciteit en hogere kosten). Het opzetten van een dergelijk fonds kent de nodige obstakels. Hoewel het profijt dat belastingbetalers hebben bij het waterschapswerk een kleinere rol speelt, is het niet geheel verdwenen. Bij het opzetten van een vereveningsfonds moet dus zowel rekening worden gehouden met het profijt dat belastingbetalers hebben bij het werk van hun eigen waterschap als een rechtvaardige verdeling van de kosten.

Een waterschapsfonds zou een grote verandering betekenen ten opzichte van de bestaande bekostiging omdat een dergelijk fonds niet wordt bekostigd op basis van een profijtbeginsel, ook niet als deze door de waterschappen gezamenlijk wordt gevoed. We zagen echter in het voorgaande dat het profijtbeginsel ook al niet geldt voor de bekostiging van het HWBP, zeker niet als hier ook een eigen bijdrage bij komt. Wel zullen kostenverschillen tussen waterschappen groter worden. Bij provincies en gemeenten is er voor gekozen om deze te verevenen. Omdat het niet meer goed is uit te leggen waarom er meer moet worden betaald in het ene waterschap dan in het andere waterschap wordt het tijd om ook de verschillen tussen waterschappen te verevenen.

Corine Hoeben

* Onderzoeker Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en RU- Groningen

Literatuur

Hoeben, C. (2003), *Wie betaalt wat, kostentoedeling bij waterschappen*, COELO-rapport 03-3, Groningen: COELO.

Hoeben C. (2010), *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, COELO-rapport 10-3, Groningen: COELO.

Hoeben, C. (2011) *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, COELO-rapport 11-1, Groningen: COELO.

Taskforce Hoogwaterbeschermingsprogramma (2010), *Een dijk van een programma. Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*.

Tweede Kamer, (2003-2004), IBO bekostiging waterbeheer, 29428, nr. 1.

Unie van Waterschappen (2009), *Waterschapspeil 2009. Waterschappen vergeleken*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Unie van Waterschappen (2010), *Storm Werkdocument*. Den Haag: Unie van Waterschappen.